Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 135 Plan van Scholen

Nr. 56

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 2 oktober 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 2 juli 2015 over meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23 (Kamerstuk 31 135, nr. 53), over de brief van 17 augustus 2015 over toezending reactie op de e-mail van de Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (VSA) met vragen over belemmeringen voor het stichten van nieuwe scholen en over de brief van 7 september 2015 over aanvullend onderzoek Meer ruimte voor nieuwe scholen (Kamerstuk 31 135, nr. 55).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 september 2015 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 30 september 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

kst-31135-56
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief over «Meer ruimte voor nieuwe scholen». Zij waarderen de inzet van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zeer om tot meer innovatie in het onderwijs te komen. Deze leden steunen de gedachte van de Staatssecretaris voor optie 3, maar hebben daar nog wel een aantal vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met een zekere waardering kennisgenomen van de onderhavige brief, maar hebben in dit stadium vooral behoefte aan verduidelijking over het scenario waaraan de Staatssecretaris de voorkeur geeft, het eindbeeld dat hem voor ogen staat en het proces dat hiertoe moet leiden. Betekent het eindbeeld dat de Staatssecretaris voor ogen staat dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs komt te vervallen? Zij vragen hoe de Staatssecretaris denkt over de wenselijkheid dat de overheid garant staat voor goed en bereikbaar onderwijs, algemeen toegankelijk voor iedereen ongeacht geloof of levensovertuiging, ongeacht waar hij of zij woont.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief over «Meer ruimte voor nieuwe scholen».

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris waarin hij een aantal maatregelen presenteert die de stichting van nieuwe scholen moet vergemakkelijken. Het stichten van nieuwe scholen wordt door deze leden gezien als een groot goed. Er zijn inderdaad knelpunten, daar zijn deze leden zich van bewust, zij zouden dan ook graag zien dat het stichten van nieuwe scholen makkelijker wordt gemaakt. Deze leden vragen wel of de maatregelen die de Staatssecretaris

voorstelt, zullen leiden tot het makkelijker stichten van nieuwe scholen zonder ongewenste bijeffecten.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het Plan van Scholen, waarbij meer ruimte komt voor het stichten van scholen. Zij pleiten al jaren voor moderne vrijheid van onderwijs, en delen de mening van de Staatssecretaris dat de inrichting van ons schoolsysteem op basis van enkel levensovertuiging achterhaald is. Zij zijn blij dat er nu eindelijk stappen worden genomen om nieuwe initiatieven de ruimte te geven. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de brief over «Meer ruimte voor nieuwe scholen». Zij hechten aan een pluriform onderwijsaanbod en ruimte voor ouders om een school te stichten, maar hebben nog veel vragen bij de gekozen oplossingen. Genoemde leden zien voordelen in de verruiming van het richtingbegrip naar pedagogische richtingen, maar hebben bezwaar tegen het volledig loslaten van het richtingbegrip.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voornemens inzake richtingvrije planning. Deze leden vinden het met de Staatssecretaris van belang dat er meer ruimte komt voor het stichten van scholen, maar hebben nog onvoldoende indicaties dat de voorstellen een begaanbare weg naar het gewenste doel zijn.

2. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen allereerst of de Staatssecretaris heeft overwogen om niet het begrip «richting» te vervangen, maar een andere grond toe te voegen die een oprichting op basis van een andere onderwijsdidactiek rechtvaardigt. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
De Staatssecretaris heeft het onderzoek en zijn initiatief besproken met verschillende organisaties. Waarom heeft de Staatssecretaris enkel voor deze organisaties gekozen aangezien zij toch vooral de huidige situatie vertegenwoordigen? De leden vragen of de Staatssecretaris zijn plannen ook met bijvoorbeeld het LAKS[1] en de Vereniging Openbaar Onderwijs heeft gedeeld. Zo ja, kan de Staatssecretaris hun reactie op zijn plannen delen? Zo nee, waarom niet? In hoeverre is de Staatssecretaris voornemens om bij de verdere uitwerking ook andere partijen te betrekken en/of het voorstel voor te leggen voor internetconsultatie zodat alle betrokkenen inbreng kunnen leveren?
Bij de afbakening van het initiatief van de Staatssecretaris schrijft hij dat er gezorgd zal worden voor een gelijk speelveld voor openbare en bijzondere scholen. Wordt het voor openbare scholen door zijn initiatief ook makkelijker om een school te stichten? De leden ontvangen graag een toelichting hierop.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Staatssecretaris schrijft dat de procedures om nieuwe scholen te beginnen niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen: «Zij zijn nog gebaseerd op een verzuilde samenleving. In vrijwel alle sectoren zijn de ordeningsprincipes van de verzuiling langzaamaan verdwenen.» In hoeverre vindt de Staatssecretaris dat alle vormen van onderwijs gebaseerd op religieuze overtuiging niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen? Hoe kan het dat de Staatssecretaris ondanks deze constatering óók aangeeft, dat er meer ruimte moet komen voor nieuwe initiatieven, ook

[1] LAKS: het Landelijk Aktie Komitee Scholieren.

voor «religieuze scholen, waar die behoefte bestaat»[2]? Is het oprichten van nieuwe religieuze scholen niet feitelijk het bestendigen of het versterken van de verzuiling in het onderwijs, zo vragen deze leden. Zou het niet logisch zijn, tegelijkertijd te streven naar een acceptatieplicht voor het bijzonder onderwijs, om te voorkomen dat er nieuwe zuilen worden gecreëerd? De voornoemde leden vragen waarom de Staatssecretaris er niet voor kiest de verzuiling in het onderwijs daadwerkelijk te verminderen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Staatssecretaris als belangrijkste maatregel oppert het volledig loslaten van het richtingenbegrip. Volgens hem voldoet dit begrip niet meer aan de moderne tijd, maar stamt het nog uit de tijd van de verzuiling. Nog afgezien van het feit dat de Staatssecretaris hierbij een karikatuur schetst van de huidige praktijk, er zijn immers allang niet alleen maar de traditionele confessionele richtingen mogelijk (denk aan hindoeïstisch en islamitisch onderwijs), maar er is ook ruimte voor verschillende pedagogische concepten als Jenaplan, Montessori, Dalton, Vrije School etcetera. Hiermee is een brede keuzevrijheid voor ouders ontstaan, die uniek is in de wereld en gekoesterd moet worden.
De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris te motiveren waarom hij van mening is dat het richtingbegrip volledig moet worden losgelaten. Kan de Staatssecretaris aangeven op welk onderzoek zijn aanname is gebaseerd, dat het richtingenbegrip niet meer past in deze tijd? Blijkt dit uit onderzoeken bij ouders, scholen, et cetera? Kan de Staatssecretaris hierbij ook het feit meenemen dat ruim twee-derde van de ouders kiest voor een bijzondere school in plaats van een openbare school. Hierbij gaat het om bijzonder algemene scholen en confessionele scholen. Deelt de Staatssecretaris de mening dat dit eens te meer het belang onderstreept dat ouders hechten aan waarden gedreven onderwijs?
Ook vragen deze leden de Staatssecretaris hoe hij tegenover het idee van de Onderwijsraad uit 2012[3] staat om het stichten van openbare scholen door ouders weer in ere te herstellen. Zij ontvangen graag een toelichting hierop.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het begrip «richting» geen bepalende rol meer zal spelen bij het bekostigen van scholen. De Staatssecretaris had echter ook kunnen kiezen voor verruiming van het richtingbegrip. Zij vragen waarom de Staatssecretaris kiest voor het loslaten van het richtingbegrip, in plaats van het verruimen van het richtingbegrip naar onder meer pedagogische richtingen.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag een onderbouwing van de suggestie in de inleiding dat het onderwijsaanbod aanmerkelijk zou afwijken van de belevingswereld van ouders. Welke onderzoeken en peilingen schragen deze veronderstelling, zo vragen zij. Zij wijzen er bovendien op dat veel ouders nog steeds affiniteit blijken te hebben met een levensbeschouwelijke richting zonder religieuze diensten te bezoeken of lid te zijn van een kerkgenootschap. In hoeverre gaat de analyse van het verzuilde onderwijsaanbod mank doordat de beoordeling juist wordt gebaseerd op verzuilde criteria als het lidmaatschap van kerken en het bezoeken van religieuze diensten, zo vragen zij. Deze leden suggereren dat het geschetste probleem zich wellicht deels oplost wanneer deze verzuilde visie op het onderwijsaanbod vervangen wordt door een moderne interpretatie.

---

[2] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 2.
[3] Zie het Onderwijsraadadvies (2012) Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het vervangen van de term richtingvrije planning. Zij vragen met name hoe de veronderstelde verwarring kan ontstaan, aangezien het woord richtingvrij consequent gebruikt is in combinatie met de planning van het aanbod en niet in de zin van richtingvrij of richtingloos onderwijs als zodanig. Deze leden constateren voorts dat naast de richtingvrije planning de extra ruimte voor nieuwe scholen vooral zou kunnen bestaan in het verlagen van de stichtingsnormen. Dit element lijkt echter niet in de afbakening opgenomen te zijn. Zij vragen of het verlagen van de stichtingsnormen voor de Staatssecretaris wel degelijk een onmisbaar element is in het pakket «meer ruimte voor nieuwe scholen».

3. Het probleem: mogelijkheden voor nieuwe scholen beperkt

De leden van de VVD-fractie delen de mening van de Staatssecretaris dat de vrijheid van onderwijs geen vrijbrief kan zijn om slecht onderwijs te geven. De strenge kwaliteitseisen die bij optie 3 gesteld worden, steunen de leden van deze fractie dus ook. Wel hebben de leden vragen over de wijze waarop deze strenge kwaliteitseisen voorafgaand en tijdens de eerste fase van de nieuwe school gecontroleerd zullen gaan worden.
Ten aanzien van het loslaten van enige prognose of draagvlakmeting hebben deze leden wel vraagtekens. Zij vragen hoe de Staatssecretaris denkt te voorkomen dat er scholen ontstaan die wel een hoog niveau onderwijskwaliteit aanbieden, maar toch onvoldoende in staat zijn om voldoende leerlingen aan te trekken.

De leden van de PvdA-fractie waarderen in artikel 23 van de Grondwet vooral dat dit artikel benoemt dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering, maar zij signaleren dat een starre interpretatie van dit artikel tot gevolg heeft dat het beginnen van een nieuwe school in Nederland heel moeilijk is. Terwijl ouders in toenemende mate hun schoolkeuze baseren op het pedagogisch klimaat en de kwaliteit van het lesaanbod, is de stichting van een school nog altijd gebonden aan de levensbeschouwelijke richting. Daarmee sluit de regelgeving steeds minder aan bij de behoeften van mensen die het beste voorhebben met hun kind. De voornoemde leden waarderen dat de Staatssecretaris erover nadenkt hoe hij het Nederlandse onderwijsstelsel dat nu «op slot» zit, geopend kan krijgen. De positie van bestaande scholen verdient minder bescherming dan het onderwijsveld nu ondervindt. Hoe denkt de Staatssecretaris in dit verband over het pleidooi van de Vereniging Openbaar Onderwijs om in het kader van een gelijk speelveld direct werk te maken van de mogelijkheid dat openbare scholen een samenwerkingsschool besturen? Tevens vragen zij of de Staatssecretaris ook kan ingaan op de praktijkvoorbeelden van Maasbree en Barneveld, waar ouders een nieuwe openbare school wensten maar andere regelgeving belemmerend werkte op de totstandkoming van een nieuwe openbare school.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre een richtingvrije planning een versterking is van de innovatie. Kan het oprichten van een innovatieve school niet plaatsvinden, zonder nieuwe religieuze scholen ook de kans te geven een school te starten?
Ook vragen zij wat exact wordt bedoeld met de zinsnede «Behalve dat veel nieuwe initiatieven volgens de huidige interpretatie van de wet geen «richting» zijn en dus op die basis niet van start kunnen, (...)[4]». Kan de Staatssecretaris daar enkele voorbeelden van geven? In hoeverre is het altijd onwenselijk dat nieuwe scholen worden geweigerd? Kan de Staatssecretaris voorbeelden geven dat de huidige wet bescherming biedt tegen het oprichten van scholen door kleine religieuze groeperingen? In

[4] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 4.

hoeverre blijft die bescherming overeind, zo vragen deze leden. Ten slotte vragen zij in hoeverre de plannen van de Staatssecretaris voldoende garantie bieden om te voorkomen dat bijvoorbeeld de Scientology Kerk straks een school kan stichten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris de manier waarop de belangstelling voor een school wordt gemeten, wil veranderen. Wat hij precies wil veranderen, is deze leden niet duidelijk. Bij de directe meting, ofwel het afnemen van een enquête onder ouders, of het verzamelen van ouderverklaringen, die door de Staatssecretaris wordt genoemd, vragen deze leden hoe betrouwbaar deze meting is en of dat kan worden toegelicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het huidige stelsel tekortschiet. Schoolbesturen en ouders hebben in samenspraak nu al de mogelijkheid om de (pedagogische) richting van een school te bepalen. Zelfs ook zonder de stichting van nieuwe scholen zijn nieuwe pedagogische concepten in het onderwijs van de grond gekomen. Genoemde leden wijzen op het onderzoek van Imandt, Bisschop en Klein[5]. Zij vragen wat de precieze ruimte voor en/of vraag naar nieuwe scholen in Nederland eigenlijk is.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Staatssecretaris kan toelichten door wie volgens hem de vrijheid van onderwijs geïnterpreteerd zou zijn als een vrijheid van de bemoeienis van de overheid. Deze leden hebben de indruk dat het probleem al jaren veeleer gelegen is in het ontbreken van effectieve instrumenten en indicatoren die in de fase voorafgaand aan de bekostiging het toekomstige succes van de school kunnen borgen. Graag ontvangen zij een reactie van de Staatssecretaris op deze inschatting. Zij vragen eveneens welke aanvullende waarborgen volgens de Staatssecretaris met betrekking tot de financiële haalbaarheid noodzakelijk zouden zijn, uitgaande van de situatie waarin de school de stichtingsnorm haalt en aanspraak maakt op de bekostiging die toereikend dient te zijn om het onderwijs te verzorgen.
De leden van de SGP-fractie merken op dat het openbaar onderwijs vanouds gezien is als de vluchtheuvel die de garantie biedt dat ouders niet tegen hun wens of overtuiging overgeleverd zijn aan initiatieven van bijzonder onderwijs. Deze leden vernemen graag welke wettelijke belemmeringen, bijvoorbeeld gemeenten in het zuiden van het land zouden hebben om een openbare school te stichten, terwijl er voldoende belangstelling blijkt te zijn. Deze leden constateren dat de Grondwet wel een ondergrens aan gemeenten voorschrijft, te weten voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen, maar dat geen maximum geldt voor het voorzien in openbaar onderwijs. Zij vragen of de Staatssecretaris, indien wettelijke belemmeringen mochten bestaan, voornemens is de grondwettelijke functie van het openbaar onderwijs en de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de gemeenten beter te vertalen in de sectorwetten.

4. Meerdere scenario's met verschillende intensiteiten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris in optie 3 de doelmatigheid van publieke middelen waarborgt. Welke opties behalve een stichtingsnorm of prognoses heeft de Staatssecretaris overwogen? Ten aanzien van huisvestiging stelt de Staatssecretaris dat de plek cruciaal is voor het succes. Hoe rijmt hij dit met het feit dat ouders op onderwijsinhoudelijke gronden andere keuzes zouden willen maken? Voorts lezen de

[5] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario».

voornoemde leden dat de Staatssecretaris een wijziging noodzakelijk acht van de manier waarop scholen inspraak hebben in hun huisvesting. Zij vragen of hij dit nader kan toelichten.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatssecretaris in drie scenario's schetst hoe de afspraken en procedures voor het oprichten van bekostigde scholen in de toekomst eruit kunnen gaan zien. Nu gelden er veel minder regels voor de oprichting van scholen die niet bekostigd worden, maar die wel worden erkend als instellingen die onderwijs bieden in de zin van de Leerplichtwet. Heeft de Staatssecretaris ook erover nagedacht of de scenario's consequenties moeten hebben bij erkenning van niet bekostigde scholen in de zin van de Leerplichtwet?
Er is de afgelopen tijd onderzoek gedaan naar de schoolkeuze van ouders. De locatie van de school speelt in de schoolkeuze een rol. Hoe groot is bij elk van de drie scenario's de groep ouders waarvan wordt verwacht dat zij, zodra er nieuwe scholen worden gesticht, zullen wisselen van school?
In de brief wordt beschreven dat scenario 3 ervoor zorgt dat er beweging komt in het bestand van scholen. Dit hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat bestaande scholen krimpen of, in het uiterste geval, moeten sluiten. Dit kan immers ook als een goede prikkel fungeren voor bestaande scholen om zichzelf te presenteren, om blijvend te werken aan het verbeteren van hun kwaliteit, waarbij de wensen van leerlingen en ouders worden meegenomen. Zij vragen hoe de Staatssecretaris dit beoordeelt.
De leden van de PvdA-fractie beseffen dat de ruimte die het onderwijsstelsel biedt voor een vernieuwend en innovatief onderwijsaanbod nooit onbeperkt kan zijn. Het onderwijs is niet gediend met een versnippering van het onderwijsaanbod over scholen die nauwelijks voorzien in een behoefte. De stichting van scholen zal altijd moeten worden gebonden aan zekere voorwaarden, al was het maar omwille van een doelmatige besteding van onderwijsgeld. Indien stichtingsnormen worden afgeschaft, dan hangt de betaalbaarheid van het systeem mede af van de frequentie waarmee initiatieven voor oprichting van een school van de grond komen. In welke mate schat de Staatssecretaris in dat dit in scenario 3, dat zijn voorkeur heeft, gaat gebeuren? Waarop baseert de Staatssecretaris zijn verwachting? Kan de Staatssecretaris verhelderen in hoeverre de verlaging en afschaffing van de stichtingsnormen onlosmakelijk is verbonden met andere elementen van dit scenario? In de brief maakt de Staatssecretaris tevens melding van het stellen van minimum aantallen leerlingen als de groei van de school moet worden gemonitord. Waarom is het dan niet mogelijk om ook een lage stichtingsnorm te handhaven? Zou dit niet een al te grote wildgroei van zeer kleine scholen kunnen voorkómen?
In de jaren negentig heeft de het kabinet op het vmbo[6] een uitruil van vmbo-afdelingen moeten bespoedigen, omdat teveel scholen voor voortgezet onderwijs in hun onderlinge concurrentie afdelingen in stand hielden die op de keper beschouwd niet langer levensvatbaar waren. Geeft de overheid bij het scenario 3, dat de voorkeur geniet van de Staatssecretaris, zijn invloed bij zulke ongewenste wildgroei, die het belang van de vmbo'ers eerder schaden dan dienen, uit handen? Zij vragen welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.
De Staatssecretaris acht een wijziging nodig van de manier waarop scholen inspraak hebben in hun huisvesting. Hij wijst op voorbeelden van scholen die moeten beginnen op een ongeschikte locatie zoals een industrieterrein en vindt het noodzakelijk om het gesprek aan te gaan over de invulling van de gemeentelijke rol bij de huisvesting van scholen. Is het zijn bedoeling dat de gemeente in de toekomst buitenspel komt te staan bij de huisvesting van scholen? Sinds 2008 is de Wet inzake de voorzieningenplanning voor scholen in werking getreden en hierin is sprake van

[6] vmbo: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

regionale plannen voor onderwijsvoorzieningen voor het voortgezet onderwijs. Welke instantie(s) heeft de Staatssecretaris in gedachten dat (of die) in de toekomst zal bepalen in hoeverre huisvestingswensen zullen worden gehonoreerd? Kan hij nader toelichten wat er straks werkelijk in de praktijk gaat veranderen? Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat in de toekomst alle regels die erop zijn gericht dat bestaande scholen teveel leerlingen verliezen aan nieuwe scholen, komen te vervallen?
Het is de leden van de PvdA-fractie een doorn in het oog dat falende schoolbestuurders, nadat hun school is gesloten, vrolijk in kunnen stappen in een schoolbestuur voor een nieuw op te richten school en zo een spoor van vernielingen kunnen trekken door het Nederlandse onderwijs. Het toenmalige lid Çelik heeft onder meer om deze reden een initiatiefwetsvoorstel ingediend[7] dat nadien werd overgenomen door het lid Mohandis. Om ervoor te zorgen dat iedereen die bekostiging vraagt voor een nieuwe school een doordacht en realistisch plan hanteert, moeten scholen een startdocument indienen. De Staatssecretaris meldt dat er bij nieuwe besturen ook sprake kan zijn van eisen aan het bestuur. Zij vragen of de Staatssecretaris kan verhelderen of hij hierbij tevens denkt aan een uitsluitingsclausule voor falende bestuurders.

De leden van de SP-fractie lezen dat bij enkele scenario's melding wordt gemaakt van de invoering van een kwaliteitstoetsing. In hoeverre wordt hier ook bedoeld dat schoolbestuurders op basis van wanbestuur in het verleden niet opnieuw een school kunnen stichten?
De Staatssecretaris kiest voor scenario 3. Stichtingsnormen worden verlaagd en voorspellingen zijn in dat scenario (op termijn) verdwenen. Loopt de Staatssecretaris hier niet het risico dat er veelvuldig scholen zullen sluiten, die achteraf toch op te weinig steun van ouders konden rekenen? Is het niet verstandig meer waarborgen vóóraf daartegen in te bouwen? Ziet hij het gevaar van mogelijk regelmatige overplaatsing van leerlingen van scholen die het niet hebben gered? Zij vragen of hij dat wenselijk vindt.
Omdat de Staatssecretaris wil voorkomen, dat de onderwijsbegroting niet verhoogd hoeft te worden, wil hij mogelijk een systeem dat zoveel mogelijk uitgaat van bekostiging per leerling. Wil hij niet feitelijk voor een dubbeltje op de eerste rang zitten? Introduceert de Staatssecretaris hier niet in feite «een scholenmarkt», waarin de «winnaars» veel leerlingen trekken ten koste van de «verliezers»? De trendgevoeligheid en hypes worden daarmee belangrijker en relevanter voor de financiering van scholen. In hoeverre onderkent de Staatssecretaris dat hypes in het funderend onderwijs dominant kunnen worden? Ziet hij het gevaar dat deze hypes mogelijk voor het onderwijssysteem ontwrichtend kunnen werken, omdat vernieuwende concepten die met veel tamtam worden aangekondigd ten koste kunnen gaan van gedegen, betrouwbare, kwalitatief goede scholen die minder trendy zijn? Met welke concrete maatregelen beperkt hij de risico's daarop? Kunnen zijn voorstellen leiden tot perverse prikkels in de jacht op de leerling? Vindt hij dat een probleem of juist een positieve aansporing, zo vragen deze leden. Waarom gaat hij zo roekeloos te werk? Zij vragen of de Staatssecretaris erkent dat met de keuze voor dit scenario marketing voor scholen belangrijker wordt.
De Staatssecretaris wil de manier waarop de belangstelling voor een school wordt gemeten veranderen. Wat hij precies wil veranderen is niet duidelijk. De directe meting, ofwel het afnemen van een enquête onder ouders, of het verzamelen van ouderverklaringen, die door de Staatssecretaris wordt genoemd, is in ieder geval een onbetrouwbaar middel.
De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het risico bestaat dat scholen in krimpgebieden extra bedreigd worden door de uitbreiding van

[7] Kamerstuk 33 218.

deze stichtingsnorm. Zal de extra concurrentie voor scholen kunnen leiden tot het extra snel in de problemen komen van goede scholen waar het gaat om de opheffingsnorm?
Hoe groot acht de Staatssecretaris de kans dat de nieuw opgerichte scholen leiden tot extra segregatie op termijn? Zij vragen ten slotte of het niet vooral de hoogopgeleide ouders zullen zijn die nieuwe schoolconcepten zullen omarmen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris in zijn brief een aantal scenario's schetst. Zij vragen op welke wijze in scenario 1 of 2 tegemoet gekomen zou kunnen worden aan de wensen van ouders om een nieuwe school te stichten, met behoud van de positie van de reeds bestaande scholen.
De leden van de CDA-fractie is het bekend dat in sommige gevallen nieuwe scholen creatief omgaan met het richtingenbegrip, zij kiezen een richting die nog niet vertegenwoordigd is in de regio. Dat is uiteraard niet de bedoeling van het richtingenbegrip. De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris nader toe te lichten waarom hij niet gekozen heeft voor verruiming van het richtingenbegrip in plaats van het helemaal los te laten. Zij ontvangen graag een nadere toelichting.
In zijn brief signaleert de Staatssecretaris het spanningsveld tussen het makkelijker maken van het stichten van scholen en het bewaken van de kwaliteit van scholen. Immers, uit onderzoek blijkt dat nieuw bekostigde scholen relatief vaker kampen met kwaliteitsproblemen dan bestaande scholen: een aspect dat ook in 2010 naar voren kwam bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Biskop over nieuw bekostigde scholen[8]. De voornoemde leden lezen in de brief dat ter bewaking van de kwaliteit de Staatssecretaris een soort kwaliteitstoets wil vormgeven door bij de start van de school een zogenaamd startdocument te beoordelen. Met dit startdocument kan de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) het gekozen onderwijsconcept beoordelen. Deze leden vragen de Staatssecretaris of het wel aan de inspectie is om het gekozen onderwijsconcept te beoordelen. Treedt de inspectie hierbij niet te veel in de bevoegdheid van de school? Hoe kan dit worden vormgegeven zonder aantasting van de vrijheid van oprichting en inrichting? Kan de Staatssecretaris uitgebreid toelichten hoe hij dit voor zich ziet? Kan hij daarbij ook meenemen dat er een spanningsveld bestaat tussen gedetailleerd ingevulde eisen en de vrijheid van de school binnen de wettelijke grenzen zelf het begrip kwaliteit in te vullen? Deze leden verwijzen hierbij ook naar de discussie hierover bij het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog over de rol van de inspectie[9].
Een andere maatregel die in de brief wordt aangekondigd betreft het sneller sluiten van scholen bij dalende leerlingenaantallen en /of problemen met de onderwijskwaliteit. De leden van de CDA-fractie zijn het met de Staatssecretaris eens dat alle leerlingen recht hebben op goed onderwijs en dat actie moet worden ondernomen indien de kwaliteit van onderwijs onder druk staat. Wel vragen deze leden wat deze nieuwe aanscherping toevoegt aan de eerdere aanscherping ten aanzien van de termijn waarbinnen een school weer van zwak naar voldoende onderwijs toe kan groeien, namelijk een jaar. Kan de Staatssecretaris aangeven of hij daarbij niet het gevaar ziet van snel sluitende scholen en kinderen die veel vaker van school zullen moeten wisselen? Hierbij is ook de regel van het

[8] Voorstel van wet van het lid Biskop houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen (Kamerstuk 32 007).
[9] Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstuk 33 862).

middelen van de leerlingenaantallen van belang. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
De voornoemde leden hebben in hun zoektocht naar aanscherping van de eisen voor nieuw bekostigde scholen de grens opgezocht van wat wettelijk mogelijk en praktisch realiseerbaar is aan kwalitatieve toetsing voorafgaande aan de start van een nieuwe school. Wat voegt dit zogenaamde startdocument toe aan het met dit initiatiefwetsvoorstel reeds inwerking getreden aangescherpte instrumentarium? Deze leden denken hierbij met name aan het gesprek met de inspectie in de fase na het besluit tot bekostiging van de school en voor de daadwerkelijke start van de school. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.

De leden van de D66-fractie delen de voorkeur van de Staatssecretaris voor scenario 3, het aanzienlijk vergroten van de ruimte van nieuwe scholen. Kan de Staatssecretaris aangeven wat het startdocument exact zal behelzen? Gaat het hier om een «afvinklijstje» of is er een afweging mogelijk, en wat is hier de ruimte van de inspectie? Zij vragen ten slotte wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het oordeel of een school al dan niet mag starten, en wie mogen daarover meepraten.

De leden van de SGP-fractie vragen of hun indruk juist is dat de moderne interpretatie die het kabinet voorstaat in hoge mate overeenkomt met de ouderwetse toepassing die aanvankelijk is gekozen in de Lager onderwijswet 1920. Deze leden vragen in hoeverre de Staatssecretaris dit oorspronkelijke model van richtingvrije planning heeft kunnen gebruiken bij het ontwikkelen van zijn plannen. Zij wijzen bijvoorbeeld op de figuur van een waarborgsom, waarmee maatschappelijk draagvlak en langduriger betrokkenheid van ouders geborgd kunnen worden.
De leden van de SGP-fractie constateren dat het huidige stelsel in belangrijke mate op slot is gezet door het aanmerkelijk verhogen van de stichtingsnormen. Door deze maatregel van de overheid is het scholenbestand in hoge mate bevroren. Deze leden vragen waarom de Staatssecretaris gelet op deze achtergrond niet veel meer prioriteit toekent aan het verlagen van de stichtingsnormen, mogelijk in combinatie met een nieuwe financieringsstelsel. Waarom wordt niet gestart met het tweede scenario en wordt bij de uitwerking vervolgens gekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn?

5. Keuze voor een scenario met meer ruimte voor nieuwe scholen

De leden van de SGP-fractie begrijpen de wens van de Staatssecretaris om meer ruimte voor het stichten van nieuwe scholen. Zij onderkennen tot op zeker hoogte ook de nadelen en beperkingen die aan het huidige model kleven. Deze leden missen in de beleidsbrief echter de brug tussen de analyse van het probleem en de voorgestelde oplossing. Kan het kabinet aangeven op basis van welke gegevens het aannemelijk is dat de verwachte winst en de risico's van het voorgestelde scenario opwegen tegen de huidige nadelen. In dit verband vragen deze leden de Staatssecretaris in te gaan op het nader onderzoek van SEO Economisch Onderzoek[10] waarin de vooronderstelling ter discussie wordt gesteld dat vernieuwing voornamelijk door schoolstichting moet gebeuren. Hoe reageert de Staatssecretaris enerzijds op het gegeven dat ook nieuwe scholen zich vaak binnen afzienbare termijn conformeren aan de gevestigde orde en dat anderzijds bestaande scholen voortdurend in staat blijken te zijn allerlei vormen van vernieuwing te realiseren.

---

[10] Bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 53.

6. Eindbeeld: een startdocument en bewezen groei in de praktijk

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 11 van de brief over de rol van de inspectie bij het beoordelen van de aanvragen van nieuwe scholen. Daarbij wordt gesproken over het «streng» bewaken van eenmaal gestarte scholen. Dit betekent dat de mate of intensiteit van het toezicht op deze scholen verschilt van reeds bestaande scholen. Dit ligt in het verlengde van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Biskop[11], dat in 2012 in werking trad, dat bij nieuw bekostigde scholen het toezicht aanscherpte en dat met steun van de PvdA-fracties in beide Kamers werd aangenomen. Welke consequenties heeft de modernisering van artikel 23 van de Grondwet, zoals deze de Staatssecretaris voor ogen staat voor dit verscherpte toezicht voor nieuw bekostigde scholen en welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag. De Staatssecretaris verwijst onder meer naar het startdocument dat de kwaliteit van de scholen zou moeten waarborgen. Zij vragen hoe de Staatssecretaris het gegeven beoordeelt dat zo'n startdocument altijd een papieren werkelijkheid weergeeft die in de praktijk wel eens anders kan uitpakken.

De leden van de SP-fractie vragen aan welke maatregelen de Staatssecretaris concreet denkt als hij aangeeft dat kwaliteitseisen van het grootste belang worden. Kan de kwaliteit van nieuwe scholen vooraf wel afdoende getoetst worden? Zo nee, hoe voorkomt de Staatssecretaris dat er kwalitatief slechte scholen starten, die al na een korte periode moeten verdwijnen? En wat te doen met de schoolgebouwen, die dan alweer gesloten moeten worden: is dat niet een enorme kapitaalvernietiging, zo vragen de eerder genoemde leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Staatssecretaris het afschaffen van stichtingsnormen reëel acht. Hoe is deze suggestie te rijmen met opmerkingen dat normen voor groei van het aantal leerlingen blijven bestaan en dat hoe dan ook opheffingsnormen blijven gelden. Is het bovendien de bedoeling dat in alle gemeenten met eenzelfde aantal leerlingen een school gestart kan worden, ongeacht de bevolkingsdichtheid, zo vragen zij.
Deze leden vragen of het realistisch is dat een startdocument de waarborgen kan vervangen die momenteel bij de bekostiging van een nieuwe school gelden. Blijft niet het risico bestaan dat zelfs de scherpste normen aan het startdocument niet verder komen dan een papieren wereld, zo vragen zij. Deze leden vragen ook hoe het voorgestelde startdocument zich verhoudt tot het huidige wettelijke kader inzake de bekostiging van nieuwe scholen.
De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Staatssecretaris zich er rekenschap van geeft dat frequenter wijzigingen in het scholenaanbod, welke wijziging in de financiering ook wordt aangebracht, voor gemeenten per definitie een extra belasting opleveren in de huisvestingsopgave. Op welke wijze kan het risico van kapitaalvernietiging worden vermeden, zo vragen zij.
De voornoemde leden lezen dat de Staatssecretaris rekening houdt met innovatieve onderwijsvormen, waardoor het onder meer makkelijker zou zijn om te voorzien in huisvesting. Deze leden vragen in hoeverre de veronderstelde innovatie een hoeksteen vormt van de plannen. Is de Staatssecretaris voornemens de bekostiging wel zodanig in te richten dat ook scholen met een meer klassiek onderwijsmodel kunnen rekenen op passende huisvesting en toereikende bekostiging.
Deze leden constateren dat de Staatssecretaris rekening houdt met de situatie dat leerlingen door de plannen vaker van school wisselen doordat scholen gesloten worden of omdat elders een beter aanbod beschikbaar

[11] Kamerstuk 32 007.

zou zijn. In hoeverre sluiten de plannen hiermee voldoende aan bij de belevingswereld van ouders en leerlingen, die vaak sterk hechten aan een stabiele en betrouwbare schoolomgeving. Is het een aantrekkelijke gedachte, zeker waar het basisonderwijs betreft, dat leerlingen vaker van school wisselen?

7. Proces: hoe gaan we hier komen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatssecretaris op pagina 13 van zijn brief schrijft over mogelijke negatieve consequenties van de voorgestelde wijzigingen voor krimpregio's. Hij geeft echter een treffend voorbeeld van de Friskolor scholen in Zweden. Wat betekent de moderne de interpretatie van artikel 23 die de Staatssecretaris voor ogen staat, voor mogelijkheden om in krimpregio's voor de gemeenschap zelf een school in stand te houden? Ook vragen zij hoe zich de moderne interpretatie van artikel 23 verhoudt tot de gedachte van de vereniging van kleine scholen die de leden van de PvdA-fractie eerder hebben bepleit.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris waarom hij zijn vergaande maatregelen met verstrekkende gevolgen voor de scholen niet in de praktijk wil toetsen voor hij overgaat tot een wetswijziging. Is dit niet één van de lessen van de afgelopen jaren dat de politiek verandering te snel wil doorvoeren en zonder deze vooraf te laten gaan door experimenten zodat je na evaluatie van deze experimenten kunt kijken wat de haken en ogen zijn in de praktijk, maar ook, of de maatregelen wel het bedoelde effect opleveren? Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
Verder vragen deze leden de Staatssecretaris te reageren op de kritische rapporten van SEO economisch onderzoek en Oberon[12] over zijn voorgenomen maatregelen. De onderzoekers stellen dat het onzeker is dat de beoogde effecten gehaald zullen worden en wijzen op een aantal onbedoelde bijeffecten.
Deze leden vragen de Staatssecretaris ook een nadere toelichting op de effecten van zijn plannen voor onderwijshuisvesting en de financiële gevolgen hiervan voor de bestaande scholen. Kan hierbij ook worden aangegeven of de budget neutrale invoering die de Staatssecretaris voor ogen staat bij de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting hierdoor in gevaar komt, zo vragen deze leden.
In een groot deel van Nederland zullen de leerlingenaantallen in meer of mindere mate gaan krimpen. Wat betekenen deze voorstellen in het licht van krimp waarbij we nu al zien dat er meer scholen omvallen dan erbij komen. Wordt deze ontwikkeling niet versneld als er te makkelijk nieuwe scholen gesticht kunnen worden, die leerlingen van bestaande scholen naar zich toe trekken en door verdergaande krimp acuut in de problemen komen? Moet er niet meer gekeken worden naar samenwerking en het makkelijker maken van fusie? In dit kader vragen de voornoemde leden nogmaals aandacht voor het afschaffen van de fusietoets in het primair onderwijs.

8. Andere wettelijke aspecten waarin richting een rol speelt

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Staatssecretaris ook wijst op de gevolgen voor het leerlingenvervoer. Hij schetst een aantal opties; de leden willen graag weten of ook overwogen wordt om deze opties te combineren.
Daarnaast lezen deze leden dat de Staatssecretaris het principe «laatste school van een richting» los wil laten. Deze leden vragen de Staatssecretaris of hij heeft overwogen om wel maatregelen te treffen die de «laatste

---

[12] Zie bijlagen bij Kamerstuk 31 135, nr. 53.

school» in stand houden zonder specifiek oog voor de denominatie. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
Tot slot vragen deze leden meer expliciet aandacht te besteden aan de krimp van het aantal leerlingen in Nederland, dat zich door het hele land zal manifesteren terwijl de huidige wetgeving en bekostiging op veel punten nog rekening houdt met een groeiend aantal leerlingen. Zij vragen of de Staatssecretaris nader kan toelichten hoe gewaarborgd wordt dat in krimpregio's, waar samenwerking van groot belang is, zijn initiatief niet tot meer spanning leidt, wat de onderwijskwaliteit in een hele regio kan schaden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Staatssecretaris benoemt dat hij de uitzonderingsbepaling voor de laatste school van een richting uit de wet wil halen. De voornoemde leden zien openbaar onderwijs als onderwijs dat recht doet aan alle levensbeschouwingen en zouden daarom het liefste willen dat de laatste school in een woonkern een openbare school is. Dat is ook de reden dat zij met lede ogen hebben gezien hoe vanaf de jaren negentig het openbaar onderwijs langzaam maar zeker is verdwenen uit de provincie Limburg. Zij vragen welke waarborgen de Staatssecretaris ziet bij de modernisering van artikel 23 die hem voor ogen staat, om te voorkómen dat onder het mom van het vervallen van alle richtingen al het openbaar onderwijs wordt overgeleverd aan de confessionele zuilen.

De leden van de SP-fractie merken op dat een deel van de scholen in stand wordt gehouden als «laatste school van een richting». Dat zal veranderen met het verdwijnen van het begrip richting. Kan dat betekenen dat er het risico gaat bestaan dat er geen openbaar onderwijs meer wordt aangeboden in een regio? Zij vragen hoe zich dat verhoudt tot de grondwettelijke garantie dat er «in een genoegzaam aantal scholen» openbaar onderwijs moet worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie vragen welke consequenties het loslaten van het richtingbegrip heeft voor andere wettelijke bepalingen, waarin het richtingbegrip een rol speelt, zoals de laatste school van een richting. Waarom kiest de Staatssecretaris in zijn brief niet voor een permanente uitzonderingssituatie voor scholen, die nu een beroep doen op «de laatste school van de richting», zo vragen deze leden. Deze scholen functioneren veelal goed en bieden kwalitatief goed onderwijs. Ook wordt hiermee de keuzevrijheid van ouders aangetast, waarvan de Staatssecretaris nu juist hoog op geeft en als reden aanvoert voor het invoeren van richtingvrije planning.
De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris hoe hij denkt over de 10/6 regeling waarbij besturen de mogelijkheid hebben om leerlingen te middelen en daarbij boven de opheffingsnorm te blijven. Hier maken ook veel scholen van de laatste richting gebruik van. In het rapport van SEO en Oberon wordt de suggestie gedaan om ook deze uitzonderingsbepaling ter discussie te stellen. Gaarne ontvangen zij een reactie van de Staatssecretaris hierop.
Ziet de Staatssecretaris met deze leden het gevaar dat bij het loslaten van het richtingbegrip, nog meer ouders zullen kiezen voor een verder weg gelegen school en daarmee de vraag naar leerlingenvervoer omhoog gaat? Is de Staatssecretaris niet bang dat hiermee de financiering van het leerlingenvervoer dusdanig onder druk komt te staan dat ouders steeds meer zelf moeten bijdragen?
Deze leden vragen de Staatssecretaris een laatste stand van zaken te geven over het idee om samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid van het leerlingenvervoer over te laten nemen van de gemeenten. Tot slot vragen zij of bekend is hoe de samenwerkingsverbanden daar nu tegenover staan.

De leden van de D66-fractie vragen of het aangekondigde wetsvoorstel ook kijkt naar meer ruimte voor samenvoeging en/of samenwerking tussen scholen van verschillende richtingen of visies, of de mogelijkheden van bestaande scholen om de richting of visie aan te passen. Ook willen deze leden graag weten wanneer de Staatssecretaris verwacht dat de verschillende wetsvoorstellen en uitwerkingen naar de Kamer worden gestuurd.
De eerder genoemde leden vinden het spijtig dat de Staatssecretaris op dit moment geen stappen wil nemen waar het gaat om leerlingenvervoer voor leerlingen op basis van richting. Juist vanwege leerlingendaling en passend onderwijs zou er ruimte moeten zijn voor lokaal maatwerk, in plaats van Haagse regels. Door het herzien van regels voor leerlingenvervoer, ontstaan er meer mogelijkheden om het budget voor leerlingenvervoer passend in te zetten. Is de Staatssecretaris dit met deze leden eens? Ten slotte vragen zij wanneer de Staatssecretaris verwacht dat er wel stappen kunnen worden genomen op het gebied van leerlingenvervoer.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de Staatssecretaris nu al een ingrijpende wetswijziging aankondigt, terwijl de drie scenario's nog onvoldoende zijn onderzocht. Zijn niet eerst experimenten nodig om de verschillende varianten te onderzoeken?
Deze leden wijzen op de grote consequenties van het schrappen van de uitzondering voor de laatste school van de richting. Waarom schrapt de Staatssecretaris de uitzondering voor de «laatste school van de richting», terwijl deze bepaling ook kan blijven bestaan als het richtingbegrip wordt verruimd? Erkent de Staatssecretaris dat veel scholen met een prima onderwijskwaliteit en een sterke identiteit zullen verdwijnen? Erkent de Staatssecretaris dat de keuzevrijheid van ouders en de pluriformiteit van het onderwijsaanbod in de regio juist zullen verslechteren door het schrappen van deze bepaling?
Deze leden vragen naar de gevolgen van het weer sluiten van scholen met een beperkte leerlingengroei of onvoldoende kwaliteit. Leidt dit niet tot ongewenste situaties voor de leerling, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Staatssecretaris bij de ontwikkeling van zijn plannen wil onderzoeken of het mogelijk is het regime voor de bestaande laatste scholen van een richting te continueren, zodat deze scholen kunnen blijven bestaan zolang zij aan de huidige eisen voldoen.
De voornoemde leden vragen of de Staatssecretaris kan aangeven in hoeverre de samenwerkingsverbanden passend onderwijs momenteel perspectief zien in het overnemen van de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer.

II Reactie van de Staatssecretaris

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die ze hebben gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt. Ik ga hieronder in op de gestelde vragen, waarbij ik zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aanhoud.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie vragen of ik heb overwogen om niet het begrip «richting» te vervangen, maar een andere grond toe te voegen die een oprichting op basis van een andere onderwijsdidactiek rechtvaardigt of het richtingbegrip te verruimen.
Bij de keuze om het richtingbegrip af te schaffen volg ik de Onderwijsraad, die in zijn advies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief»

van 12 juli 2013 erop wijst dat uitbreiding van het richtingbegrip met pedagogische concepten ernstige en principiële bezwaren zou oproepen.[13] De Onderwijsraad stelt dat de overheid hiermee zou ingrijpen in de pedagogische autonomie van nieuwe en bestaande scholen, terwijl daar voor de overheid uiterste terughoudendheid past. De overheid zou dan immers moeten oordelen wanneer er sprake is van een onderscheiden pedagogische stroming. Daarnaast ziet de raad grote bezwaren ten aanzien van de uitvoerbaarheid. De Onderwijsraad volgt hierin de adviezen van de hoogleraren onderwijsrecht «Vrijheid van Stichting».[14] Zij achten de bezwaren van een verruimd richtingbegrip zo groot dat zij de overheid adviseren om hiervan af te zien.
De werking van het richtingbegrip in de huidige stichtingssystematiek vormt daarom juist de aanleiding voor de voorgenomen wijzigingen. Het vormt niet alleen een belemmering voor nieuwe scholen op basis van een onderwijskundig concept. Ook komt de vereiste leerlingenprognose voor een nieuwe school vaak niet overeen met de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen. Bij behoud van het richtingbegrip zou dus nooit daadwerkelijk voldoende ruimte gecreëerd kunnen worden voor nieuwe scholen van zowel een bepaalde richting, als op basis van een onderwijsdidactiek.

Verder stellen de leden van de VVD-fractie vragen over de betrokkenheid van diverse organisaties bij de totstandkoming van deze plannen. Zij vragen waarom enkel voor de in de brief genoemde organisaties is gekozen, aangezien zij toch vooral de huidige situatie vertegenwoordigen? De leden vragen of ik de plannen ook met bijvoorbeeld het LAKS[15] en de Vereniging Openbaar Onderwijs heb gedeeld. Daarnaast vragen zij zich af in hoeverre ik voornemens ben om bij de verdere uitwerking ook andere partijen te betrekken en/of het voorstel voor te leggen voor internetconsultatie zodat alle betrokkenen inbreng kunnen leveren?
Bij de totstandkoming van mijn plannen heb ik gesprekken gevoerd met verschillende soorten organisaties. Hierbij zijn niet alleen de gevestigde partijen geconsulteerd, maar juist ook nieuwe scholen en al dan niet geslaagde initiatieven. Tijdens de gesprekken met deze «ervaringsdeskundigen» is specifiek ingegaan op de kansen en belemmeringen die zij ervaren bij het starten van een nieuwe school. Ook is er regelmatig overleg met de gemeente Amsterdam over het project «Onze Nieuwe School» en de specifieke problematiek waar initiatiefnemers voor nieuwe scholen bij hun start mee te maken krijgen.
Zoals in de brief heb aangegeven, werk ik mijn voornemens uit in overleg met het onderwijsveld. Ook nu is daarbij een groot aantal partijen uit het onderwijsveld (hierna: onderwijspartijen) betrokken, variërend van (vertegenwoordigers van) bestaande besturen, schoolleiders, leraren, ouders, leerlingen en gemeenten tot vertegenwoordigers van al dan niet geslaagde initiatieven. Onderdeel van dit proces is een conferentie waar alle betrokken organisaties op één dag bij elkaar worden gebracht om de plannen gezamenlijk te bespreken. Naast de organisaties die in de Kamerbrief al werden genoemd, zijn onder anderen ook de Vereniging Openbaar Onderwijs en het LAKS hiervoor uitgenodigd. De inbreng uit de diverse gesprekken en de conferentie dient om het voorstel verder uit te werken. Begin 2016 wordt het conceptwetsvoorstel door middel van een internetconsultatie nogmaals voor een reactie aan de betrokken partijen en overige geïnteresseerden voorgelegd.

---

[13] Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.* Den Haag: Onderwijsraad.
[14] Bijlage bij Kamerstuk 32 500-VIII, nr. 184.
[15] LAKS: het Landelijk Aktie Komitee Scholieren.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of deze plannen het ook makkelijker maken om openbare scholen te starten.
Hoewel het schrappen van het richtingbegrip uitsluitend betrekking heeft op het bijzonder onderwijs, zullen mijn plannen ook leiden tot meer ruimte om nieuwe openbare scholen te starten. De aangepaste startprocedure zal bijvoorbeeld zowel voor nieuwe bijzondere als voor nieuwe openbare scholen van toepassing zijn.
Op dit moment komt in een aantal regio's heel weinig openbaar onderwijs voor. Door de huidige stichtingssystematiek is het dan vaak lastig om een nieuwe school voor openbaar onderwijs te starten. Omdat de huidige prognosesystematiek uitgaat van de bestaande verhoudingen binnen een gemeente, kan deze school met een prognose vaak niet voldoende belangstelling aantonen, ook wanneer deze belangstelling er de facto wel is. In mijn plannen wordt ook het starten van een school voor openbaar onderwijs gebaseerd op de daadwerkelijke belangstelling, waardoor ook op plaatsen waar nu geen of weinig openbaar onderwijs is, straks wéel openbaar onderwijs gegeven kan worden.

De leden van de SP-fractie wijzen op formuleringen in de brief die aangeven dat de procedures om nieuwe scholen te beginnen niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen: «Zij zijn nog gebaseerd op een verzuilde samenleving. In vrijwel alle sectoren zijn de ordeningsprincipes van de verzuiling langzaamaan verdwenen.» Zij vragen in hoeverre ik vind dat alle vormen van onderwijs gebaseerd op religieuze overtuiging niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Voorts vragen zij zich af waarom ik ondanks deze constatering óók aangeef, dat er meer ruimte moet komen voor nieuwe initiatieven, ook voor «religieuze scholen, waar die behoefte bestaat»[16].
Zoals verwoord in mijn brief van 2 juli zijn het de procedures om nieuwe scholen te starten die niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen, niet puur het onderwijs zelf.[17] Het is dan ook mijn voornemen om bij de beoordeling van een stichtingsaanvraag deze procedures te wijzigen, en op een andere wijze rekening te houden met de belangstelling voor een school dan nu het geval is. De huidige systematiek gaat uit van een veronderstelde belangstelling van ouders en leerlingen voor een school van een bepaalde richting, terwijl de daadwerkelijke schoolkeuze vaak meer, en in ieder geval ook, samenhangt met locatie, kwaliteit en andere factoren. Het voornemen is om de procedures te baseren op de daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school.
Ik constateer vooral dat het systeem daardoor nu op slot zit. Het uitgangspunt is dat de grondwettelijke vrijheid van onderwijs ook in de praktijk tot uitvoering moet kunnen komen. Dat betekent dat het mogelijk moet zijn om een nieuwe school te starten als die goede onderwijskwaliteit kan leveren en op voldoende belangstelling kan rekenen. Vanzelfsprekend geldt dit voor alle scholen: zowel voor initiatieven van bestaande besturen, als voor nieuwe toetreders, zowel voor scholen op basis van een geloofsovertuiging, als voor scholen op basis van een onderwijsconcept.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of het oprichten van nieuwe religieuze scholen niet feitelijk zorgt voor het bestendigen of het versterken van de verzuiling in het onderwijs. Zij vragen zich af of het niet logisch zou zijn, tegelijkertijd te streven naar een acceptatieplicht voor het bijzonder onderwijs, om te voorkomen dat er nieuwe zuilen worden gecreëerd. Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie waarom ik er niet voor kies de verzuiling in het onderwijs daadwerkelijk te verminderen.

---

[16] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 2.
[17] Kamerstuk 31 135, nr. 53

De verzuilde maatschappij van de vorige eeuw was uitgangspunt voor de huidige stichtingssystematiek. De destijds gecreëerde verdeling van het scholenbestand over richtingen houdt zichzelf nu in stand, omdat het bestaande scholenveld de basis vormt voor de leerlingenprognose op grond waarvan nieuwe scholen gesticht kunnen worden. Deze verzuilde maatschappij ligt inmiddels achter ons. Het is dan ook zaak om ook de procedure voor het starten van nieuwe scholen te moderniseren.
Bij het oprichten van mogelijke nieuwe religieuze scholen gaat het niet om het bestendigen of versterken van de verzuiling. Het al dan niet creëren van nieuwe zuilen is dan ook niet aan de orde. Het streven is om meer ruimte te bieden aan alle scholen, zolang deze op voldoende belangstelling van ouders en leerlingen kunnen rekenen. De overheid past daarnaast grote terughoudendheid ten aanzien van de manier waarop scholen invulling geven aan de vrijheid van onderwijs.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat er ook in de huidige praktijk niet alleen traditionele confessionele richtingen mogelijk zijn (zij noemen als voorbeelden hindoeïstisch en islamitisch onderwijs). Ook geven de leden van de CDA-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie aan dat er ook ruimte is voor verschillende pedagogische concepten als Jenaplan, Montessori, Dalton, Vrije School, et cetera. In het verlengde hiervan vragen de leden van de CDA-fractie aan mij om te motiveren waarom het richtingbegrip volledig moet worden losgelaten. Daarop aansluitend vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom het huidige stelsel tekortschiet.
Artikel 23 van de Grondwet vormt het fundament van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het regelt de vrijheid om een school te stichten alsook gelijke bekostiging van openbare en bijzondere scholen. Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie dat de vrijheid van onderwijs gekoesterd moet worden. Ik ben dan ook van plan om deze vrijheid te verruimen door deze mede toepasbaar te maken voor overtuigingen en voorkeuren van de moderne tijd. Hoewel de vrijheid van onderwijs is verankerd in het Nederlandse stelsel, bestaat er in de praktijk namelijk zeer weinig ruimte om van de vrijheid tot het starten van een bekostigde school gebruik te maken. Het is nu alleen mogelijk om een bekostigde school van een erkende richting te starten. En tot die erkende richtingen behoort slechts één richting die niet religieus of levensbeschouwelijk is, te weten de richting algemeen bijzonder. Daar komt bij dat deze systematiek consoliderend werkt en het voor nieuwe toetreders nagenoeg onmogelijk maakt om tot het stelsel toe te treden. Een oordeel gebaseerd op daadwerkelijke belangstelling en het vermogen om goede onderwijskwaliteit te verzorgen doet naar mijn overtuiging meer recht aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Temeer doordat het – vanzelfsprekend – mogelijk blijft om een school gebaseerd op geloofs- of levensovertuiging (de huidige richtingen) te starten.

De leden van de CDA-fractie vragen op welk onderzoek mijn aanname is gebaseerd, dat het richtingenbegrip niet meer past in deze tijd. Zij vragen mij om daarbij ook het feit mee te nemen dat ruim twee-derde van de ouders kiest voor een bijzondere school in plaats van een openbare school. Hierbij gaat het om bijzonder algemene scholen en confessionele scholen. Zij vragen of ik de mening deel dat dit eens te meer het belang onderstreept dat ouders hechten aan waarden gedreven onderwijs?
In zijn advies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» van 12 juli 2013 pleit de Onderwijsraad voor het loslaten van het richtingbegrip, omdat dit beter zou aansluiten bij de moderne samenleving. Voor dit advies gebruikte de raad onderzoeksgegevens van onder andere

Schuyt (2009) De Hart (2006) en het Sociaal en Cultureel Rapport uit 2008 en 2012.[18]
Zoals aangehaald in mijn brief van 2 juli 2015, ging in 1971 nog 37 procent van de bevolking regelmatig naar een religieuze dienst; in 2014 was dit nog 16,4 procent.[19] Ik sluit mij dan ook aan bij de hoogleraren onderwijsrecht die in hun advies «Vrijheid van Stichting» aangeven dat «een stelsel van bekostigd onderwijs dat voor tweederde bestaat uit een privaatrechtelijk georganiseerd aanbod dat uitsluitend is gebaseerd op religieuze of levensbeschouwelijke denominatie, terwijl denominatie maar voor beperkte delen van de bevolking een prioritaire keuzefactor is, niet kan aansluiten bij de behoeften van de mensen.»[20]
Ouders en leerlingen geven met hun schoolkeuze aan wat ze belangrijk vinden in een school. Bij de start van een nieuwe school zijn zij in de huidige stichtingssystematiek niet betrokken. Daarbij kunnen zij alleen kiezen uit bestaande scholen van erkende richtingen. Hierdoor is het percentage scholen dat een religieuze basis heeft ook enigszins vertekend. Een voorbeeld uit de recente praktijk laat zien dat er in Amsterdam, ondanks het gevarieerde scholenaanbod, belangstelling bestaat onder ouders, leraren en anderen voor nieuwe scholen en nieuwe concepten. De oproep van de gemeente Amsterdam in het kader van het project «Onze Nieuwe School» om plannen in te dienen voor nieuwe scholen leverde 124 reacties met nieuwe onderwijsideeën op.
Ik kan mij zeker vinden in de uitspraak dat een deel van de ouders hecht aan waarden gedreven onderwijs. Maar vooral hebben ouders en leerlingen recht op onderwijs van goede kwaliteit, op een school die bij ze past.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe ik tegenover het idee van de Onderwijsraad uit 2012 sta om het stichten van openbare scholen door ouders weer in ere te herstellen.[21]
In 2012 is, zoals de Onderwijsraad voorstelde, de Wet op het primair onderwijs zodanig aangepast dat het voor ouders mogelijk is om bij de gemeente een verzoek in te dienen om een openbare school te stichten. Wanneer meer dan 50 ouders aangeven belangstelling te hebben voor een openbare school, is de gemeente nu verplicht om een prognose te laten maken van de belangstelling. Indien uit de prognose blijkt dat er voldoende belangstelling is, dient de gemeente een openbare school te (doen) starten. Overigens gaat het ook hier om een statistische prognose van de veronderstelde belangstelling. Zoals eerder aangegeven, is het de bedoeling om het starten van scholen meer te baseren op de daadwerkelijke belangstelling voor een school.

De leden van de SGP-fractie hebben mij gevraagd om een onderbouwing van de suggestie in de inleiding dat het onderwijsaanbod aanmerkelijk zou afwijken van de belevingswereld van ouders, en welke onderzoeken en peilingen deze veronderstelling schragen. Zij wijzen er bovendien op dat veel ouders nog steeds affiniteit blijken te hebben met een levensbeschouwelijke richting zonder religieuze diensten te bezoeken of lid te zijn van een kerkgenootschap. In hoeverre gaat de analyse van het verzuilde onderwijsaanbod mank doordat de beoordeling juist wordt gebaseerd op verzuilde criteria als het lidmaatschap van kerken en het bezoeken van religieuze diensten, zo vragen zij. De leden van de SGP-fractie suggereren

[18] K. Schuyt (2009). *Over het recht om wij te zeggen*. Amsterdam: Amsterdam University Press; J de Hart (2006). *Meer geloof, minder kerk*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau; P. Schnabel, R. Bijl & J. de Hart (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; en: J. de Hart (2012). *Maak het nieuw!*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau).
[19] H. Schmeets en C. van Mensvoort (2015). *Religieuze betrokkenheid van bevolkingsgroepen, 2010–2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
[20] Bijlage bij Kamerstuk 32 500-VIII, nr. 184, p. 38.
[21] Zie het Onderwijsraadadvies (2012) Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

dat het geschetste probleem zich wellicht deels oplost wanneer deze verzuilde visie op het onderwijsaanbod vervangen wordt door een moderne interpretatie.
Ik ben het met de leden van de SGP-fractie eens dat het noodzakelijk is om een moderne interpretatie te hanteren van de vrijheid van onderwijs. Dat is precies wat deze plannen beogen. Met het voornemen om het richtingbegrip los te laten volg ik het Onderwijsraadsadvies over Artikel 23 GW.[22] Ook de Onderwijsraad constateert op basis van diverse onderzoeken dat de afgelopen decennia levensovertuiging en religie een steeds minder bepalende rol spelen in de maatschappij. De raad adviseert daarom om het richtingbegrip los te laten bij het starten van nieuwe scholen.
De leden van de SGP-fractie hebben gelijk dat de beoordeling van mogelijke nieuwe richtingen nu gebaseerd is op criteria als het lidmaatschap van kerken, en het verankerd zijn van een geestelijke stroming in de maatschappij. Voor een in de Nederlandse maatschappij niet-traditionele levensovertuiging is het lastig om erkend te worden als richting, zo ervoeren bijvoorbeeld de initiatiefnemers van een boeddhistische school. Tegelijkertijd lukte het de humanisten recentelijk wel om als richting erkend te worden. Zoals in antwoord op de vragen van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie al is aangegeven, geven de Onderwijsraad en de hoogleraren onderwijsrecht aan dat het verruimen van het richtingenbegrip geen oplossing is voor het probleem dat sommige groepen niet in staat worden gesteld om een nieuwe school te stichten. Dit stuit volgens hen op principiële en praktische bezwaren.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het vervangen van de term richtingvrije planning. Zij vragen met name hoe de veronderstelde verwarring kan ontstaan, aangezien het woord richtingvrij consequent gebruikt is in combinatie met de planning van het aanbod en niet in de zin van richtingvrij of richtingloos onderwijs als zodanig.
Zoals ik in mijn brief heb aangegeven, blijft het mogelijk om een school van een bepaalde richting te starten. De overheid neemt dat gegeven alleen niet meer mee in de beoordeling van de aanvraag. Dat spreekt onvoldoende uit de term richtingvrije planning, omdat het initiatief tot planning, dan wel het aanbieden van onderwijs, niet uitgaat van de overheid maar van besturen. Ook bleek in de gesprekken die ik heb gevoerd dat de term «richtingvrije planning» steeds leidde tot de vraag of er nog wel scholen gebaseerd op geloofs- of levensovertuiging in de zin van de huidige richtingen gestart konden worden. Ook in het debat met uw Kamer tijdens het notaoverleg van 28 september 2014 gaf dit aanleiding tot vragen. Daarnaast bevat mijn plan ook voorstellen om het besluit over de start van een nieuwe school meer te baseren op de te verwachten kwaliteit van die school. Meer ruimte voor nieuwe scholen beschrijft de lading van mijn plannen dan ook correcter en geeft minder aanleiding voor verwarring.

De leden van de SGP-fractie constateren voorts dat naast de richtingvrije planning de extra ruimte voor nieuwe scholen vooral zou kunnen bestaan in het verlagen van de stichtingsnormen. Zij hebben de indruk dat dit element niet in de afbakening opgenomen is, en vragen of het verlagen van de stichtingsnormen voor mij wel degelijk een onmisbaar element is in het pakket meer ruimte voor nieuwe scholen.
De hoge stichtingsnormen zijn mede de oorzaak van het huidige gebrek aan dynamiek in het stelsel. Het verlagen van de stichtingsnormen is daarom een integraal onderdeel van het geven van meer ruimte voor nieuwe scholen. Zoals uitgelegd op pagina 12 van mijn brief, zullen de

[22] Onderwijsraad (2012) *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.

stichtingsnormen worden verlaagd wanneer de bekostiging wordt vereenvoudigd.

2. Het probleem: mogelijkheden voor nieuwe scholen beperkt

De leden van de VVD-fractie zijn het met mij eens dat de vrijheid van onderwijs geen vrijbrief kan zijn om slecht onderwijs te geven. Zij steunen ook de strenge kwaliteitseisen die bij optie 3 aan nieuwe scholen gesteld worden. Wel hebben deze leden vragen over de wijze waarop deze strenge kwaliteitseisen voorafgaand aan en tijdens de eerste fase van de nieuwe school gecontroleerd zullen gaan worden.
De procedure voor het starten van een nieuwe school wordt momenteel vormgegeven. Het vormgeven van het toezicht op de kwaliteitseisen voorafgaand aan en tijdens de eerste fase van de nieuwe school is hier uiteraard een belangrijk onderdeel van. Zoals eerder aangegeven dienen scholen voorafgaand aan de beoordeling een zogenoemd «startdocument» in dat aan bepaalde eisen voldoet. Daarbij spelen de wettelijke deugdelijkheidseisen een belangrijke rol; met dit verschil dat die dan ook voorafgaand aan het besluit tot bekostiging zullen worden getoetst.

Ten aanzien van het loslaten van enige prognose of draagvlakmeting vragen de leden van de VVD-fractie hoe wordt voorkomen dat er scholen ontstaan die wel een hoog niveau onderwijskwaliteit aanbieden, maar toch onvoldoende in staat zijn om voldoende leerlingen aan te trekken.
Met het loslaten van de prognose wordt vooral bedoeld dat initiatiefnemers straks niet meer hoeven te bewijzen dat zij de komende 15 jaar genoeg leerlingen zullen hebben. Hoeveel belangstelling er is voor een school blijkt grotendeels uit de praktijk. Het is daarom mijn bedoeling om in de eerste jaren doorlopend te peilen of de school voldoende leerlingen trekt. Daarbij is het een optie om de bekostiging te beëindigen als de school gedurende de eerste jaren onvoldoende leerlingengroei realiseert. Dit betekent niet dat er van te voren helemaal niet wordt gekeken naar de belangstelling voor de school. In het startdocument geeft de initiatiefnemer straks aan hoeveel belangstelling er is voor de nieuwe school en waar dat uit blijkt. Dit zal naar verwachting betrouwbaarder zijn dan de huidige prognosesystematiek waarbij niet wordt gekeken naar de daadwerkelijke belangstelling voor een specifieke school.

De leden van de PvdA-fractie vragen mij hoe ik denk over het pleidooi van de Vereniging Openbaar Onderwijs om in het kader van een gelijk speelveld direct werk te maken van de mogelijkheid dat openbare scholen een samenwerkingsschool besturen?
Zoals in de voortgangsrapportage maatregelen leerlingendaling van 20 augustus 2015 heb aangegeven, werk ik aan een wetsvoorstel dat als doel heeft om deze ongelijkheid weg te nemen.[23] Dit wetsvoorstel ontvangt u nog dit jaar.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of ik ook kan ingaan op de praktijkvoorbeelden van Maasbree en Barneveld, waar ouders een nieuwe openbare school wensten maar andere regelgeving belemmerend werkte op de totstandkoming van een nieuwe openbare school.
Het is mijn bedoeling om het starten van nieuwe scholen mogelijk te maken wanneer er voldoende daadwerkelijke belangstelling is. Voor zover de scholen in Maasbree en Barneveld onder de nieuwe systematiek kunnen aantonen dat deze belangstelling er is, zal er een nieuwe openbare school in deze plaatsen kunnen starten. De beoogde verlaging van de stichtingsnorm zal hieraan bijdragen.

---

[23] Kamerstuk 31 289, nr. 251.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre richtingvrije planning een versterking is van de innovatie. Zij vragen of het oprichten van een innovatieve school niet plaats kan vinden, zonder nieuwe religieuze scholen ook de kans te geven een school te starten?
Het creëren van meer mogelijkheden voor nieuwe scholen vergroot per definitie de mogelijkheden voor innovatie, ongeacht of deze scholen gebaseerd zijn op religie of geloofsovertuiging. Wat mij betreft is het niet wenselijk om scholen gebaseerd op religie of levensovertuiging uit het systeem te weren. De vrijheid van onderwijs, die ouders en leerlingen de mogelijkheid geeft om een school te kiezen die bij hen past is wat mij betreft een groot goed. Daarom wil ik de mogelijkheden verruimen om nieuwe scholen te starten wanneer daar voldoende belangstelling voor is. Zolang de scholen voldoen aan de in de wet gestelde deugdelijkheidseisen, onderwijs van goede kwaliteit bieden en passen binnen de democratische rechtsstaat, past de overheid geen oordeel over een eventuele levensbeschouwelijke of religieuze achtergrond van die school.

Ook vragen de leden van de SP-fractie wat exact wordt bedoeld met de zinsnede «Behalve dat veel nieuwe initiatieven volgens de huidige interpretatie van de wet geen richting zijn en dus op die basis niet van start kunnen, (...)[24]». Zij vragen om enkele voorbeelden hiervan.
De aanvraag voor een nieuwe school kan in de huidige systematiek alleen goedgekeurd worden wanneer de school past binnen een erkende richting. De school moet horen bij een erkende levensbeschouwing of religie, zoals rooms-katholiek, protestants, joods of islamitisch. Er is één richting voor niet religieuze of levensbeschouwelijke scholen: de richting algemeen bijzonder. Daaronder vallen bijvoorbeeld Montessori-, Dalton- en Jenaplanonderwijs. Vaak kiezen ouders juist op basis van dergelijke pedagogische of onderwijskundige concepten voor een school. Maar als er in een gemeente al een «algemeen bijzondere» school is die Daltononderwijs biedt, is het lastig om een algemeen bijzondere school te starten voor Montessorionderwijs, of een algemeen bijzondere iPad-school. Hoewel deze scholen in onderwijskundige zin totaal verschillend zijn, worden deze in het huidige systeem als «gelijksoortig» gerekend, omdat zij behoren tot dezelfde richting. Hoewel de onderwijskundige inrichting voor initiatiefnemers steeds vaker de reden is om een nieuwe school te willen starten, of voor ouders en leerlingen om een school te kiezen, zijn dit in het huidige systeem geen eigenstandige «richtingen» op basis waarvan een initiatief gehonoreerd kan worden. Een praktijkvoorbeeld is dat het in Eindhoven niet mogelijk bleek om een (algemeen bijzonder) Montessori-vwo te starten omdat er al op twee scholen in het voedingsgebied algemeen bijzonder vwo aanwezig is. Op geen van die twee scholen wordt echter Montessorionderwijs gegeven.

Verder vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre het altijd onwenselijk is dat nieuwe scholen worden geweigerd?
Het is zeker niet altijd onwenselijk een aanvraag voor bekostiging voor een nieuwe school af te wijzen. Indien vooraf al helder is dat het nieuwe initiatief niet zal kunnen voldoen aan de deugdelijkheidseisen of dat er onvoldoende belangstelling voor is, dan wordt de aanvraag afgewezen. De aanvraag voor bekostiging van nieuwe scholen zal dan ook worden beoordeeld op basis van de wettelijke deugdelijkheidseisen.

De leden van de SP-fractie hebben mij gevraagd om voorbeelden te geven waaruit blijkt dat de huidige wet bescherming biedt tegen het oprichten van scholen door kleine religieuze groeperingen en in hoeverre die bescherming overeind blijft. Daarop aansluitend vragen zij in hoeverre de

[24] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 4.

plannen voldoende garantie bieden om te voorkomen dat bijvoorbeeld de Scientology Kerk straks een school kan stichten.
Als op voorhand duidelijk is dat een school niet aan de fundamentele waarden van onze democratische rechtsstaat en de wettelijke burgerschapstaak kan en wil voldoen, zal deze school geen rijksbekostiging ontvangen. Dat geldt nu, en ook in de toekomst. De nieuwe systematiek maakt het bovendien makkelijker om in een vroeg stadium in te grijpen.

De leden van de CDA-fractie vragen om verduidelijking van de manier waarop de belangstelling voor een school zal worden gemeten. Daarop aansluitend vragen zij naar de betrouwbaarheid van de directe meting, ofwel het afnemen van een enquête onder ouders, of het verzamelen van ouderverklaringen.
Allereerst is het belangrijk om te benadrukken dat ook de huidige prognosesystematiek niet per se betrouwbaar is. De huidige manier waarop de belangstelling voor een school wordt gemeten is volledig afhankelijk van het richtingbegrip. Richting is volgens de huidige prognoses het enige unieke kenmerk van een school dat maakt dat ouders voor deze school kiezen in plaats van voor een andere. De veronderstelde belangstelling voor een school heeft in de huidige systematiek niets te maken met de eigenschappen van de school zelf, maar is puur gebaseerd op één van de kenmerken van de school – de richting. Dit is een kenmerk dat door verschillende ouders als meer of minder belangrijk zal worden geacht en een kenmerk dat niet per se bepalend is voor de manier waarop het onderwijs op de school wordt vormgegeven. Daarnaast gaat de huidige systematiek van indirecte meting ervan uit dat de belangstelling van ouders voor verschillende scholen niet verandert door de tijd heen. Wanneer het richtingbegrip niet meer wordt gebruikt voor het besluit om een school te bekostigen, dan kunnen de huidige prognose methoden niet meer worden toegepast. We zeggen hiermee immers dat ouders ook om andere redenen kiezen voor een school, bijvoorbeeld omdat de school dichtbij is, goede leerlingenzorg biedt, of werkt met een innovatief onderwijsconcept. Dit kunnen voor ouders belangrijke redenen zijn bij hun schoolkeuze. De huidige systematiek houdt hier echter geen rekening mee.
Wat ouders en leerlingen belangrijk vinden aan een school bepalen zij zelf. Dit kan door de tijd heen veranderen en het verschilt ook per ouder of leerling. Daarom zal in de nieuwe systematiek bij ouders zelf worden nagegaan of zij belangstelling hebben voor een school. Dit kan worden gedaan via een enquête, marktonderzoek en/of ouderverklaringen. De mate van betrouwbaarheid van deze instrumenten is afhankelijk van hoe je ze toepast. Ouderverklaringen kunnen bijvoorbeeld erg betrouwbaar zijn voor een school die een jaar later zijn deuren opent. Als het echter nog zes jaar duurt voordat de school start, dan zijn deze verklaringen niet betrouwbaar. De betrouwbaarheid van een enquête of marktonderzoek hangt vooral af de manier waarop een dergelijk onderzoek is vormgegeven. Is de steekproef breed genoeg en is deze aselect? Is het op basis van het onderzoek duidelijk dat ouders zullen kiezen voor de nieuwe school en niet voor een andere school in de regio die soortgelijke eigenschappen heeft? Bij het vormgeven van de nieuwe regelgeving zal hier veel aandacht aan worden besteed om de belangstellingsmeting vooraf zo betrouwbaar mogelijk te maken. Een bepaalde mate van onbetrouwbaarheid blijft bij elke methode bestaan. Pas in de praktijk blijkt echt of er belangstelling is voor een school. Daarom zal ook de groei van het aantal leerlingen in de eerste jaren gevolgd worden. Scholen die onvoldoende groei laten zien kunnen op basis daarvan ook weer worden gesloten.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het onderzoek van Imandt, Bisschop en Klein[25]. Zij vragen wat de precieze ruimte voor en/of vraag naar nieuwe scholen in Nederland eigenlijk is.
Imandt, Bisschop en Klein geven in hun rapport op pagina 23 aan dat er zeker in het voortgezet onderwijs ruimte voor nieuwe scholen blijkt te zijn. Bestaande scholen kunnen binnen een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo) met elkaar afspraken maken over het starten van nevenvestigingen. Vaak gaat het dan feitelijk om nieuwe scholen, die formeel onder de vlag van een bestaande school starten. Hoewel er in het voortgezet onderwijs nauwelijks nieuwe scholen worden gestart, starten er wel enkele tientallen nieuwe nevenvestigingen. Deze mogelijkheid bestaat nu echter alleen voor bestaande scholen en besturen. Nieuwe toetreders hebben in deze systematiek nauwelijks een kans. In het primair onderwijs is het minder duidelijk of er ruimte is voor nieuwe scholen, omdat een dergelijk regime niet bestaat. Wel zie ik dat er in het primair onderwijs regelmatig zogenoemde dislocaties worden gestart, die feitelijk functioneren als zelfstandige scholen.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik kan toelichten door wie volgens mij de vrijheid van onderwijs geïnterpreteerd zou zijn als een vrijheid van de bemoeienis van de overheid.
De Onderwijsraad concludeerde in zijn advies over Artikel 23 GW het volgende: «In de huidige interpretatie van artikel 23, zoals die in de literatuur en de rechtspraak wordt gevolgd, ligt de nadruk op de bescherming van de aanbieders (scholen) tegen overheidsbemoeienis.»[26] De Onderwijsraad benadrukte dat het van belang is om de geldende interpretatie beter in overstemming te brengen met de vigerende beleidspraktijk.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie mij om een reactie op hun inschatting dat het probleem al jaren veeleer gelegen is in het ontbreken van effectieve instrumenten en indicatoren die in de fase voorafgaand aan de bekostiging het toekomstige succes van de school kunnen borgen.
Ik ben het met de leden van de SGP-fractie eens dat een stevig fundament van *checks and balances* belangrijk is voor het slagen van een nieuwe school. In de afgelopen jaren zijn er, mede op initiatief van de SGP, verstevigingen in het stelsel aangebracht die er op zijn gericht om het toekomstige succes van een school al in de fase voorafgaand aan de bekostiging te borgen. Zo is op 1 augustus 2013 de initiatiefwet van de Kamerleden Van Dijk en Biskop in werking getreden. Daarmee is geregeld dat de inspectie drie maanden voor aanvang van de bekostiging toetst op de bekwaamheid van leraren en op onderwijstijd. In de herziening van de startprocedure van de school zal ik, waar mogelijk en ook effectief, het instrumentarium verder uitbreiden. Zoals in de brief over het tegengaan van draaideurconstructies aangegeven, is het mijn voornemen drie maanden voorafgaand aan de start van de nieuwe school een check uit te voeren op de governancestructuur.[27] Dit geeft zicht op de (voorgenomen) organisatiestructuur en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en de intern toezichthouder.
Ook met deze aanscherpingen blijft het moeilijk om van te voren met zekerheid te zeggen of een nieuwe school succesvol zal zijn (zowel qua onderwijskwaliteit als leerlingaantallen). Uiteraard vind ik het ook heel belangrijk initiatieven die naar alle waarschijnlijkheid tot slechte nieuwe scholen zullen leiden op voorhand af te kappen. Tegelijkertijd is het van belang om goede nieuwe initiatieven ook te stimuleren. Hier zit een zekere

[25] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario».
[26] 2012, *Artikel 23 GW in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
[27] Kamerstuk 33 495, nr. 57.

spanning tussen. Daarom zijn de diverse onderwijspartijen betrokken om gezamenlijk te komen tot een uitgebalanceerde procedure waarbij weinig kansrijke initiatieven tijdig worden afgebroken en kansrijke initiatieven tot bloei kunnen komen.

De leden van de SGP-fractie vragen welke waarborgen volgens de Staatssecretaris met betrekking tot de financiële haalbaarheid noodzakelijk zouden zijn, uitgaande van de situatie waarin de school de stichtingsnorm haalt en aanspraak maakt op de bekostiging die toereikend dient te zijn om het onderwijs te verzorgen. Is de Staatssecretaris voornemens de bekostiging wel zodanig in te richten dat ook scholen met een meer klassiek onderwijsmodel kunnen rekenen op passende huisvesting en toereikende bekostiging?
In het traject meer ruimte voor nieuwe scholen zal het richtingbegrip niet langer relevant zijn. De vereenvoudigingstrajecten van de bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs zijn dan ook niet gericht op het bevoordelen of benadelen van een bepaalde schoolsoort of denominatie. Uitgangspunt in de bekostiging is voor mij dat er redelijkerwijs voldoende bekostiging voor kwalitatief goed onderwijs is. Ook binnen de vereenvoudigingstrajecten is dit principe leidend. Dit geldt voor alle scholen, van welke denominatie of van welk onderwijsconcept dan ook.

De leden van de SGP-fractie hebben mij gevraagd om aan te geven welke wettelijke belemmeringen, bijvoorbeeld gemeenten in het zuiden van het land zouden hebben om een openbare school te stichten, terwijl er voldoende belangstelling blijkt te zijn.
De toepassing van het begrip richting binnen de huidige prognosesystematiek zorgt voor deze belemmering. De huidige prognosesystematiek gaat uit van een veronderstelde belangstelling voor een school op basis van de verdeling van leerlingen over de verschillende «richtingen» in het verleden, waaronder openbaar. Zelfs als een gemeente een initiatief start om een openbare school op te richten (of als er in het primair onderwijs een voorstel ligt van ten minste 50 ouders om een openbare school te starten), moet deze school nog steeds volgens de prognosesystematiek voldoende leerlingen trekken om aan de hoge stichtingsnormen te voldoen. Vanwege de vormgeving van de huidige prognosesystematiek kan het voorkomen dat er wel daadwerkelijke belangstelling is voor een school, maar dat deze niet blijkt uit de gehanteerde prognose die werkt met de veronderstelde belangstelling voor een school en niet met de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor een school. Bijvoorbeeld, daar waar een gemeente voorheen grotendeels scholen had van een bepaalde geloofsovertuiging, is het moeilijk om binnen de prognosesystematiek aan de juiste aantallen te voldoen en een openbare basisschool te starten. Bij de voorgestelde nieuwe systematiek zal dit probleem vervallen. Daar waar er aangetoonde, daadwerkelijke belangstelling is voor een openbare school zal deze kunnen starten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Grondwet wel een ondergrens aan gemeenten voorschrijft, te weten voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen, maar dat geen maximum geldt voor het voorzien in openbaar onderwijs. Zij vragen mij of ik, indien wettelijke belemmeringen mochten bestaan, voornemens ben de grondwettelijke functie van het openbaar onderwijs en de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de gemeenten beter te vertalen in de sectorwetten.
Voor het openbaar onderwijs geldt straks dat – net als voor het bijzonder onderwijs – het starten van een nieuwe school wordt gebaseerd op de daadwerkelijke belangstelling voor deze school. Het stellen van een maximum is dan ook niet aan de orde. Wanneer er belangstelling blijkt te zijn voor een openbare school, mag deze van start gaan. Tegelijkertijd

maken deze plannen het ook voor bijzondere scholen mogelijk om te starten wanneer daar daadwerkelijke belangstelling voor is.
In de Kamerbrief van 2 juli 2015 over het wegnemen van ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is geconstateerd dat er vooral winst te behalen is in de uitvoeringspraktijk van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeente ten aanzien van het openbaar onderwijs.[28] Er blijken in de praktijk verschillen te bestaan in de wijze waarop gemeenten hieraan invulling geven. Over deze verschillen ben ik in gesprek met de VNG en de vertegenwoordigende organisaties in het openbaar onderwijs.

3. Meerdere scenario's met verschillende intensiteiten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe ik in optie 3 de doelmatigheid van publieke middelen waarborg. Verder willen zij weten welke opties, behalve een stichtingsnorm of prognoses, ik heb overwogen.
Om doelmatige besteding van overheidsgeld zoveel mogelijk te bevorderen, wordt van tevoren de belangstelling voor een nieuwe school getoetst. Ook wordt nagegaan of de plannen van de initiatiefnemer voldoende waarborgen bevatten voor de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ziet binnen haar reguliere toezicht toe op een doelmatige besteding van publieke middelen door schoolbesturen. Daarnaast heeft de medezeggenschapsraad een belangrijke rol om toe te zien op de doelmatige inzet van de bekostiging.

De leden van de VVD-fractie vragen mij hoe de constatering dat de locatie van een school cruciaal is voor het succes van deze school te rijmen is met het feit dat ouders op onderwijsinhoudelijke gronden andere keuzes zouden willen maken.
Bij de keuze voor een school spelen zowel onderwijsinhoudelijke redenen mee, alsook de locatie of de bereikbaarheid van een school. Ouders zullen onderwijsinhoudelijke gronden laten meewegen bij de keuze voor een school, maar als de school van hun keuze op een onaantrekkelijke locatie gevestigd wordt, haken naar verwachting veel ouders af.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie om een toelichting op de noodzakelijkheid van een wijziging van de manier waarop scholen inspraak hebben in hun huisvesting. Zij vragen of hij dit nader kan toelichten.
Ik ben op dit moment nog in gesprek met zowel de onderwijspartijen als met de VNG en gemeenten over de aandachtspunten en knelpunten die zij ervaren bij het vinden van huisvesting voor nieuwe scholen. Ik wil graag met hen het gesprek voeren over hoe we deze punten moeten wegen, zodat we weten waar zowel schoolbesturen als gemeenten het meest mee geholpen zijn en op welke punten deze partijen elkaar tegemoet kunnen komen. Omdat dit waarschijnlijk nog nader onderzoek en uitzoekwerk vraagt, wil ik hier nu nog niet op vooruit lopen. De planning is om aan het eind van dit jaar helder te hebben op welke punten ik het stelsel van onderwijshuisvesting voor nieuwe scholen kan verbeteren. Het is daarvoor belangrijk om zowel schoolbesturen als gemeenten beter toe te rusten, vanuit hun gezamenlijke belang bij goede onderwijshuisvesting

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik erover heb nagedacht of de wijziging van de procedure om scholen te bekostigen consequenties moet hebben bij erkenning van niet bekostigde scholen in de zin van de Leerplichtwet?
De uitwerking van de plannen zal geen directe consequenties hebben voor de erkenning in het niet bekostigd onderwijs. De huidige opzet van het

[28] Kamerstuk 31 135, nr. 54.

toezicht op deze scholen is toereikend en vormt ook geen belemmering voor het ontstaan van innovatieve initiatieven.

Ook vragen deze leden zich af hoe groot bij elk van de drie scenario's de groep ouders is waarvan wordt verwacht dat zij, zodra er nieuwe scholen worden gesticht, zullen wisselen van school?
Hoe groot de groep ouders is die van school zal wisselen, zal afhangen van het aantal nieuwe scholen. Imandt, Bisschop en Klein geven in hun rapport aan dat beperkte wijzigingen in de systematiek van het starten van nieuwe scholen naar verwachting nauwelijks effect zullen hebben op het aantal nieuwe scholen.[29]

De leden van de PvdA-fractie vragen of meer dynamiek in het bestand van scholen niet ook als een goede prikkel kan fungeren voor bestaande scholen om zichzelf te presenteren, om blijvend te werken aan het verbeteren van hun kwaliteit, waarbij de wensen van leerlingen en ouders worden meegenomen.
Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat ook bestaande scholen in staat zijn om zich aan te passen aan de wensen van ouders. Als deze plannen ertoe leiden dat bestaande scholen nog meer dan eerst hun best gaan doen om tegemoet te komen aan de wensen van ouders en leerlingen, en daartoe bijvoorbeeld inzetten op een verbetering van de onderwijskwaliteit of innovatie, dan is dat een positieve ontwikkeling.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het afschaffen van de stichtingsnorm. Zij geven aan dat het bekostigen van scholen altijd zal moeten worden gebonden aan zekere voorwaarden, al was het maar omwille van een doelmatige besteding van onderwijsgeld. Zonder stichtingsnormen hangt de betaalbaarheid van het systeem mede af van de frequentie waarmee initiatieven voor oprichting van een school van de grond komen, zo schrijft de PvdA-fractie. Zij vragen naar mijn verwachting over het aantal scholen dat in het door mij geschetste scenario 3 zal starten.
De onderzoekers (Imandt, Bisschop en Klein) verwachten het aantal nieuwe scholen (licht) zal stijgen door de maatregelen die ik heb aangekondigd.[30] Zij verwachten dat het aantal scholen in absolute aantallen beperkt zal blijven, omdat alle leerlingen al op een school zitten. Het gaat dus met name om het uitbreiden van het aanbod met onderwijsconcepten die in het huidige systeem geen ruimte krijgen, maar waarvoor wel belangstelling bestaat onder ouders en leerlingen. De onderzoekers geven aan dat het niet mogelijk is om exacte voorspellingen te doen over de daadwerkelijke groei van het aantal nieuwe scholen. Wanneer bijvoorbeeld bestaande besturen er beter in slagen om hun aanbod aan te passen aan veranderende belangstelling, zou dit de belangstelling voor nieuwe initiatieven kunnen verminderen. Omdat de onderzoekers niet verwachten dat het aantal nieuwe scholen enorm zal stijgen, adviseren zij om bij de nadere uitwerking van de maatregelen de ruimte voor nieuwe scholen niet verder te beperken.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de verlaging en afschaffing van de stichtingsnormen onlosmakelijk is verbonden met andere elementen van dit scenario?
Het verlagen van de stichtingsnorm is een essentiële aanpassing om meer ruimte voor nieuwe scholen mogelijk te maken. Nu zorgen vooral in het basisonderwijs de hoge stichtingsnormen er vaak voor dat nieuwe

---

[29] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario».
[30] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario», p.11.

initiatieven niet de benodigde leerlingenaantallen kunnen behalen, terwijl zij wel goed onderwijs leveren. Daarnaast hebben de huidige hoge stichtingsnormen geen onderwijsinhoudelijke basis. Zo zou het mogelijk moeten zijn voor een school om te zeggen dat zij met een lager aantal leerlingen werken, omdat dit onlosmakelijk is verbonden met het onderwijsconcept van de school. Wanneer de bekostiging meer leerlinggebonden wordt, wordt het mogelijk om dit te realiseren. Wel wil ik, zoals ik in de brief heb aangegeven, normen aanhouden voor een minimaal aantal leerlingen. Deze normen zijn erop gericht om mede garanties te bieden voor de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteit van kleine scholen is immers vaak kwetsbaar en ook de organiseerbaarheid van het onderwijs kan daardoor in het geding komen. Bovendien vind ik het ook voor leerlingen wenselijk om onderwijs te volgen in een omgeving met leeftijdsgenoten, zowel voor hun sociale ontwikkeling als voor de mogelijkheid om zich met hen te meten.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie waarom het bij het stellen van minimum aantallen leerlingen als de groei van de school moet worden gemonitord niet mogelijk is om ook een lage stichtingsnorm te handhaven? De leden vragen zich af om dit niet een al te grote wildgroei van zeer kleine scholen zou kunnen voorkómen? Ook de leden van de SGP-fractie vragen of ik het afschaffen van de stichtingsnormen reëel acht en hoe ik deze suggestie kan rijmen met opmerkingen dat normen voor groei van het aantal leerlingen blijven bestaan en dat hoe dan ook opheffingsnormen blijven gelden
De bedoeling is juist om te blijven werken met een ondergrens aan leerlingen, ook voor de start van een school. Scholen die net zijn begonnen krijgen voldoende tijd om naar deze leerlingennorm toe te groeien. Als de groei uitblijft wordt de bekostiging tijdig beëindigd. Zo wordt inderdaad een wildgroei aan te kleine scholen voorkomen.

De PvdA-fractie beschrijft de mogelijkheid van het ontstaan van een ondoelmatig vmbo-aanbod, waarbij besturen niet levensvatbare vmbo-afdelingen langer in stand houden of nieuwe afdelingen starten vanuit concurrentieoverwegingen. De fractie vraagt of de overheid haar invloed hierop uit handen geeft bij een keuze voor scenario 3.
Het voorstel meer ruimte voor nieuwe scholen is bedoeld om innovatieve initiatieven een kans te geven. Dat is een principiële keuze. Het is onvermijdelijk dat andere scholen daarvan de gevolgen zullen ondervinden. Evenals in de huidige situatie is het al of niet aanbieden van een specifieke vmbo-afdeling een beslissing van het betreffende schoolbestuur, niet van de overheid. Wel kan de overheid scholen of afdelingen voor vbo aanwijzen, zoals nu bijvoorbeeld het geval is met de nautische opleidingen. Ter voorbereiding op de invoering van profielen in het vmbo is een instrument beschikbaar gesteld, dat scholen ondersteunt bij het meenemen van de omgeving van de school in het bepalen van het aanbod.[31]

De leden van de PvdA-fractie vragen of ze het goed begrijpen dat in de toekomst alle regels die erop zijn gericht dat bestaande scholen teveel leerlingen verliezen aan nieuwe scholen, komen te vervallen.
De maatregelen zijn erop gericht om de dynamiek in het scholenveld te vergroten. Om dit te realiseren is het noodzakelijk om een gelijk speelveld te creëren tussen bestaande en nieuwe scholen. Ook nu zijn bestaande scholen overigens maar beperkt beschermd tegen de komst van een nieuwe school. Bij de huidige indirecte meting wordt namelijk verondersteld dat een nieuwe school van een bepaalde richting alleen maar leerlingen wegtrekt van andere scholen van diezelfde richting. Dit gaat er

[31] http://www.vernieuwingvmbo-toolbox.nl/.

vanuit dat scholen zich alleen maar onderscheiden op basis van hun richting en dat ouders hun school kiezen op basis van richting en niet op basis van criteria zoals de kwaliteit van het onderwijs, het onderwijsconcept of de afstand naar de school. Zo mag een nieuwe katholieke montessori basisschool bijvoorbeeld alleen de deuren openen als er nog «ruimte» is voor een nieuwe katholieke school en de nieuwe school dus geen leerlingen weg zal trekken uit de bestaande katholieke scholen. In de praktijk zal de school waarschijnlijk vooral leerlingen trekken van andere scholen met een specifiek onderwijsconcept. Ook in de huidige systematiek worden scholen hier niet tegen beschermd. Zodra richting geen bepalend begrip meer is voor het in bekostiging nemen van een school, vervalt de mogelijkheid om op de huidige manier te bepalen bij welke scholen een nieuwe school leerlingen weg zal trekken. Daar waar nu de directe meting wordt toegepast, wordt nu ook al niet gewerkt met bescherming tegen leerlingenverlies.

De leden van de PvdA-fractie en van de SP-fractie vragen zich af in hoeverre ik (onder andere in het startdocument) stil sta bij de onwenselijkheid dat falende schoolbesturen opnieuw een school beginnen.
Met het wetsvoorstel in het kader van meer ruimte voor nieuwe scholen wordt het toezicht op de kwaliteit van nieuwe scholen verder uitgebreid. Omdat nieuwe scholen meer ruimte krijgen om van start te gaan, wordt scherper toegezien op de startperiode van die scholen. Als een nieuwe school die nog niet volgroeid is slechte onderwijskwaliteit biedt, dan wil ik de bekostiging eerder dan nu, namelijk al binnen twee jaar kunnen beëindigen. Op deze manier wil ik bestuurders met dergelijke plannen ontmoedigen en uiteindelijk het betreffende schoolbestuur daadwerkelijk aanpakken. Overigens zullen eerdere wanprestaties van de bestuurder van een nieuwe school altijd een signaal zijn in het risicogerichte toezicht van de inspectie.
Het wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen zal het probleem met mogelijke draaideurconstructies echter niet volledig kunnen oplossen. Zoals eerder aan uw Kamer uiteengezet in de brief van 10 juni 2014 over het tegengaan van draaideurconstructies, is het niet mogelijk een dergelijke situatie te voorkomen, onder meer omdat bestuurswisselingen altijd mogelijk zijn en de inzet van bijvoorbeeld een stroman niet is uit te sluiten.[32] Ik ben daarbij onder andere ingegaan op de huidige instrumenten en de aanvullende mogelijkheden die de wetsvoorstellen Civielrechtelijke Bestuursverbod en Bestuur en Toezicht Rechtspersonen van de Minister van Veiligheid en Justitie bieden. Daarnaast is in de brief aangekondigd om een goede governancestructuur als voorwaarde toe te voegen aan de inspectietoets op nieuwe scholen.

De leden van de SP-fractie vragen mij of ik met de keuze voor scenario 3 niet het risico loop dat er veelvuldig scholen zullen sluiten, die achteraf toch op te weinig steun van ouders konden rekenen. Zij vragen of het niet verstandig is meer waarborgen vooraf daartegen in te bouwen?
In de plannen is voorzien in waarborgen vooraf. Er blijft een minimum leerlingennorm bestaan. Scholen zullen vooraf aan moeten tonen in het startdocument dat zij op voldoende belangstelling kunnen rekenen om aan deze norm te voldoen. Dat gebeurt op basis van een meting van de daadwerkelijke belangstelling van ouders. De meting zal daardoor betrouwbaarder zijn dan de huidige prognoses en daarmee betere waarborgen bieden dan de huidige systematiek.
Wanneer de school is gestart wordt bovendien gelijk in de eerste jaren al gemonitord of er voldoende leerlingengroei is om op termijn aan de norm te voldoen. Indien dit niet het geval is, wordt de bekostiging beëindigd. Zo worden scholen waar geen daadwerkelijke belangstelling voor blijkt te zijn

[32] Kamerstuk 33 495, nr. 57.

tijdig gesloten. Dit biedt meer waarborgen dan in het huidige systeem waar pas na ten minste vijf jaar naar het aantal leerlingen wordt gekeken om na te gaan of er daadwerkelijk belangstelling is voor de school.

De leden van de SP-fractie, de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of ik het gevaar zie dat kinderen mogelijk regelmatig van school zullen moeten wisselen omdat hun school beperkte leerlingengroei of onvoldoende kwaliteit liet zien.
Door vooraf na te gaan of er daadwerkelijk belangstelling is voor een bepaalde school, en in te schatten of de school in staat zal zijn om goed onderwijs te bieden, wordt zoveel mogelijk voorkomen dat leerlingen regelmatig van school zullen moeten wisselen Deze nieuwe waarborgen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat alleen kansrijke scholen daadwerkelijk van start gaan. Daarnaast worden scholen in hun eerste jaren intensief gevolgd op hun leerlingengroei en hun kwaliteit. Daar waar een van de twee in de praktijk toch achterblijft wordt de school tijdig gesloten zodat het aantal leerlingen dat over moet stappen nog beperkt is.

De leden van SP-fractie hebben de indruk dat ik met de voorgenomen mogelijke bekostiging per leerling voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten. Daarnaast vragen zij of ik hiermee niet «een scholenmarkt» introduceer, waarin de «winnaars» veel leerlingen trekken ten koste van de «verliezers»?
Meer ruimte voor nieuwe scholen maakt het mogelijk dat meer scholen en schoolconcepten tot het stelsel kunnen toetreden. Door zoveel mogelijk per leerling te bekostigen houden we grip op de begroting. Ik ben me uiteraard bewust van de vaste kosten die verbonden zijn aan het exploiteren van een school, ongeacht het aantal leerlingen dat zich op de school bevindt. In het voortgezet onderwijs is het voornemen om een vaste voet per vestiging in de vereenvoudigde bekostigingssystematiek op te nemen. In het primair onderwijs is de te varen koers onderwerp van overleg met de PO-Raad. Ook hierin is aandacht voor de vaste kosten die een school maakt. De kern van beide trajecten blijft echter dat de bekostiging zoveel mogelijk de leerling dient te volgen en dat er dus zoveel mogelijk per leerling bekostigd wordt. Ik wil in dit kader niet spreken in termen van winnaars en verliezers. Wel is er onderscheid tussen scholen die kunnen voldoen aan de gestelde kwaliteitsnormen en scholen die die normen niet halen. Daarnaast zal het succes van een (startende) school afhangen van de vraag in hoeverre een onderwijsconcept aansluit op de behoeften en wensen van de leerlingen en hun ouders in het voedingsgebied.

De leden van de SP-fractie vrezen dat trendgevoeligheid en hypes steeds belangrijker en relevanter worden voor de financiering van scholen Zij vragen of ik het gevaar zie dat deze hypes mogelijk voor het onderwijssysteem ontwrichtend kunnen werken, omdat vernieuwende concepten die met veel tamtam worden aangekondigd ten koste kunnen gaan van gedegen, betrouwbare, kwalitatief goede scholen die minder trendy zijn. Ook willen zij weten via welke concrete maatregelen ik de risico's van trendgevoeligheid en hypes wil beperken.
Ik wil het mogelijk maken dat scholen aansluiten bij de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen. Goede informatievoorziening is daarvoor een belangrijk instrument. Om de schoolkeuze van ouders en leerlingen zo goed mogelijk te laten verlopen, is het van belang dat de nodige informatie beschikbaar is om de keuze gefundeerd te laten zijn. De laatste jaren is er veel geïnvesteerd om voor ouders (en leerlingen) transparante informatie over scholen beschikbaar te maken, bijvoorbeeld op www.scholenopdekaart.nl. Scholen zijn daardoor steeds beter met elkaar te vergelijken zodat ouders een bewuste keuze kunnen maken voor de best passende school voor hun kind. Tegelijkertijd constateer ik ook dat

er op dit vlak ook nog flinke stappen te zetten zijn. Dit najaar kom ik met een brief waarin mijn visie op transparantie en de acties die ik zal ondernemen om transparantie een impuls te geven, worden beschreven. Aangezien een tussentijdse overstap van de ene school naar de andere voor leerlingen geen sinecure is, verwacht ik niet dat ouders lichtvaardig tot het besluit zullen komen hun kind tussentijds naar een nieuwe school te sturen. Ik verwacht dat ouders en leerlingen een weloverwogen keuze maken bij het kiezen van een (nieuwe) school.
De keuze voor een school is aan ouders en leerlingen. Het is zaak dat zij daarbij kunnen kiezen uit een aanbod van scholen met toereikende onderwijskwaliteit; ongeacht of het gaat om een langer bestaande school of een nieuwe school. De nieuwe procedure voor de start van een nieuwe school is meer dan nu erop gericht om besturen van nieuw op te richten scholen er toe aan te zetten om prioriteit te geven aan kwaliteit en continuïteit. In het startdocument moeten scholen laten zien hoe zij denken te voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. Daarnaast wordt ook gevraagd naar zaken als personeelsbeleid en strategie zodat scholen zich in een vroeg stadium rekenschap geven van voorwaarden voor kwaliteit. Indien dit vervolgens toch niet leidt tot een succesvol initiatief waar voldoende belangstelling voor bestaat, wil ik deze scholen sneller kunnen sluiten dan nu mogelijk is.

De leden van de SP-fractie vragen mij in aansluiting hierop of deze voorstellen kunnen leiden tot perverse prikkels in de jacht op de leerling en of ik dit een probleem of juist een positieve aansporing vind. Verder vragen zij of ik hun mening deel dat met de keuze voor scenario 3 marketing voor scholen belangrijker wordt.
Het nu uit te werken wetsvoorstel zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal nieuwe scholen. Dit zal ook consequenties hebben voor de bestaande scholen. Indien zij directe concurrentie verwachten van de nieuwe initiatieven, zal dit hen waarschijnlijk aan het denken zetten over de positionering en profilering. Dit helpt ouders en leerlingen bij het maken van bewuste keuzes voor een school die bij hen past. Ook voor het bestaande scholenaanbod zal dit leiden tot een kwaliteitsimpuls.
Het staat leerlingen en ouders ook nu al vrij om over te stappen naar een andere bestaande school wanneer zij ontevreden zijn over het onderwijs dat hen of hun kinderen geboden wordt. Dit is geen perverse prikkel, maar de uitwerking van onze vrijheid van onderwijs en een middel om scholen te stimuleren om meer te innoveren en betere kwaliteit te leveren. Bij de komst van een nieuwe school is dit niet anders: ouders hebben ook dan de vrijheid om een school te kiezen voor hun kinderen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het risico bestaat dat scholen in krimpgebieden extra bedreigd worden door de uitbreiding van de stichtingsnorm.
Ook in gebieden waar het aantal leerlingen daalt, is het van groot belang dat aan vernieuwing door bestaande en nieuwe scholen de ruimte wordt gegeven. De leerlingendaling vraagt van schoolbesturen en andere belanghebbenden om een gezamenlijke visie op het onderwijsaanbod in de komende jaren. Dit betreft niet alleen de vraag welke scholen moeten sluiten of fuseren, maar ook waar welke nieuwe scholen worden gebouwd en welke nieuwe onderwijsconcepten en schoolsoorten in de regio gewenst zijn. De introductie van een nieuwe school kan gevolgen hebben voor bestaande scholen in de omgeving. De komst van een nieuwe school kan ertoe leiden dat ouders van een bestaande school besluiten om hun kinderen bij de nieuwe school in te schrijven. Maar het kan er ook toe leiden dat bestaande scholen worden geprikkeld tot kwaliteitsverbetering. Het uiteindelijke doel, juist ook in krimpgebieden, is een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van ouders.

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af of de extra concurrentie voor scholen kan leiden tot het extra snel in de problemen komen van goede scholen waar het gaat om de opheffingsnorm?
Ook in de huidige situatie kunnen ouders besluiten om hun kind over te laten stappen naar een andere school die beter aansluit bij hun wensen. Als de oorspronkelijke school daarmee in de problemen komt met de opheffingsnorm, dan wordt de school gesloten. Er is immers onvoldoende belangstelling voor de school. In de voorgestelde systematiek zal dit hetzelfde werken. Goede scholen hoeven hier niet voor te vrezen, zolang zij hun kwaliteit en visie overtuigend en helder voor het voetlicht weten te brengen.

Ook willen zij weten hoe groot ik de kans acht dat de nieuw opgerichte scholen leiden tot extra segregatie op termijn?
Imandt, Bisschop en Klein zien in hun rapport segregatie vooral als het ontstaan van scholen die zich op specifiekere doelgroepen richten.[33] Zij zien dit als een mogelijk aandachtspunt, maar geven ook aan het niet mogelijk is om voorspellingen te doen over de precieze gevolgen van de beleidswijzigingen. Ik ben van plan om de effecten van de beleidswijziging goed te monitoren, zodat bij ongewenste effecten bijsturing mogelijk is.

Ten slotte vragen zij of het niet vooral de hoogopgeleide ouders zullen zijn die de nieuwe schoolconcepten zullen omarmen.
Dit zal in de praktijk moeten blijken. Dit hoeft niet per se het geval te zijn. Een school die bijvoorbeeld inspeelt op een goede aansluiting op de werktijden van ouders, is aantrekkelijk voor alle werkende ouders en niet alleen voor hoogopgeleide ouders. Een school die veel extra activiteiten aanbiedt, kan ook juist aantrekkelijk zijn voor ouders die zelf niet in staat zijn om deze activiteiten aan te bieden

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze in scenario 1 of 2 tegemoet gekomen zou kunnen worden aan de wensen van ouders om een nieuwe school te stichten, met behoud van de positie van de reeds bestaande scholen.
Scenario's 1 en 2 bieden veel minder ruimte voor de wensen van ouders om nieuwe scholen te kunnen starten. Een hoge mate van bescherming van bestaande scholen zorgt immers voor weinig ruimte voor nieuwe scholen. Ook de onderzoekers geven aan dat kleine beleidswijzigingen naar verwachting niet zullen leiden tot daadwerkelijke effecten op het aantal nieuwe scholen. De keuze om daadwerkelijk ruimte te geven voor nieuwe initiatieven van goede kwaliteit leidt dan ook tot een keuze voor scenario 3.

De leden van de CDA-fractie vragen mij of het wel aan de inspectie is om het gekozen onderwijsconcept door middel van het startdocument te beoordelen. Ze vragen of de inspectie hierbij niet te veel treedt in de bevoegdheid van de school en hoe dit dan kan worden vormgegeven zonder aantasting van de vrijheid van oprichting en inrichting? Daarbij vragen de leden om mee te nemen dat er een spanningsveld bestaat tussen gedetailleerd ingevulde eisen en de vrijheid van de school binnen de wettelijke grenzen zelf het begrip kwaliteit in te vullen? Deze leden verwijzen hierbij ook naar de discussie hierover bij het initiatiefwets-

[33] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario».

voorstel van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog over de rol van de inspectie[34].
Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat de inspectie niet moet treden in de keuze van de school voor een onderwijsconcept. Dat is aan de initiatiefnemers. Om voor bekostiging in aanmerking te kunnen komen, zullen zij echter wel duidelijk moeten maken hoe zij aan de in de wet vastgelegde deugdelijkheidseisen zullen gaan voldoen. Het is hierbij goed te bedenken dat de vrijheid van oprichting niet gelijk is aan het recht bekostigd te worden. Hoewel de nieuw te ontwerpen procedure voor het stichten van scholen momenteel nog wordt uitgewerkt, waarbij de onderwijspartijen uitgebreid zullen worden geraadpleegd, is helder dat de huidige wettelijke kaders ook met dit wetsvoorstel blijven bestaan. Bij de beoordeling van de aanvraag voor de bekostiging zal de inspectie zich dan ook alleen richten op de beoordeling van de deugdelijkheidseisen. Een inhoudelijke beoordeling van het beoogde onderwijsconcept is daarbij niet aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de aangekondigde maatregel betreffende het sneller sluiten van scholen bij dalende leerlingenaantallen en /of problemen met de onderwijskwaliteit toevoegt aan de eerdere aanscherping ten aanzien van de termijn waarbinnen een school weer van zwak naar voldoende onderwijs toe kan groeien.
Met de door de leden van de CDA-fractie genoemde aanscherping zoals die per 1 augustus 2015 is ingegaan, mogen zeer zwakke scholen niet langer dan één jaar «zeer zwak» zijn. Indien het de school (of afdeling) niet lukt binnen dat jaar van zeer zwak naar zwak of een basisarrangement te komen, komt de school in aanmerking voor sluiting ofwel beëindiging van de bekostiging.
Aan de precieze uitwerking van het toezicht op nieuwe scholen wordt momenteel hard gewerkt. De aanscherping zal naar alle waarschijnlijkheid vooral zitten in de intensiteit en de frequentie van het toezicht. Nieuwe scholen worden nauwlettend in de gaten gehouden zodat eventuele signalen die tot bijsturing zouden moeten leiden, tijdig en helder op het netvlies van eenieder (school en toezichthouder) zullen staan. Het streven hierbij is uiteraard de school zo snel mogelijk succesvol te laten zijn. Alleen indien dit niet tijdig lukt doordat de onderwijskwaliteit tekort schiet of het leerlingaantal te laag blijft, zal een nieuwe school (sneller dan nu) in aanmerking komen voor beëindiging van de bekostiging.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat sluiting van scholen de regel van het middelen van de leerlingenaantallen van belang is en vragen om een toelichting hierop.
In het basisonderwijs is het inderdaad mogelijk voor een schoolbestuur om de leerlingenaantallen van alle scholen te middelen en daarmee een school in stand te houden die onder de opheffingsnorm valt. Er moet nog worden bezien hoe er binnen de voorgestelde systematiek om kan worden gegaan met deze mogelijkheid.

De voornoemde leden, vragen wat het zogenaamde startdocument toevoegt aan het met het initiatiefwetsvoorstel Biskop reeds inwerking getreden aangescherpte instrumentarium van de inspectie vóór de start van een nieuwe school? Deze leden denken hierbij met name aan het gesprek met de inspectie in de fase na het besluit tot bekostiging van de school en voor de daadwerkelijke start van de school.

[34] Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstuk 33 862).

In de huidige werkwijze heeft het gesprek met de inspectie geen invloed op de beslissing om een school al dan niet te bekostigen. Het gesprek vindt plaats op het moment dat de beslissing over de bekostiging allang genomen is. Op basis van het startdocument kan in de procedure die mij voor ogen staat nog wel het besluit worden genomen dat een school (nog) niet voor bekostiging in aanmerking komt, wanneer zij niet kan aangeven hoe zij aan de deugdelijkheidseisen wil voldoen.
Over de precieze inrichting van de procedure, waaronder eventueel een gesprek met de inspectie, wordt momenteel nog in samenspraak met de onderwijspartijen nagedacht. De gedachte is dat het startdocument voor het toezicht in feite twee functies zal hebben. In het startdocument wordt allereerst duidelijk gemaakt hoe de nieuwe school aan de deugdelijkheidseisen zal gaan voldoen. Op basis hiervan zal de inspectie een oordeel vormen over de wenselijkheid over te gaan tot bekostiging. Deze beoordeling is van een andere aard dan de huidige werkwijze waarbij het vooral gaat om het tijdig aanleveren van informatie zonder dat daar een inhoudelijk oordeel over wordt geveld.
Naast de deugdelijkheidseisen bevat het startdocument elementen die de initiatiefnemers er toe aanzetten concreet na te denken over de invulling van elementen die onderliggend zijn aan kwaliteit en continuïteit. Deze laatste elementen kunnen voor het toezicht input zijn voor een risicoanalyse. Die analyse zal bepalend zijn voor de termijn na de start van de school waarop het eerste kwaliteitsonderzoek door de inspectie zal worden verricht.

De leden van de D66-fractie vragen om aan te geven wat het startdocument exact zal behelzen Zij vragen zich tevens af of het hier gaat om een «afvinklijstje» of dat er een afweging mogelijk is. Ook willen zij weten wat hier de ruimte van de inspectie in is. Ten slotte vragen zij wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het oordeel of een school al dan niet mag starten, en wie daarover mogen meepraten.
Aan de exacte invulling van de procedure voorafgaand aan het besluit tot bekostiging wordt nu gewerkt. Voordat het besluit tot het toekennen van bekostiging wordt genomen, wordt in ieder geval gekeken naar de ingediende belangstellingsmeting en de manier waarop in het startdocument invulling wordt gegeven aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. De Minister is uiteindelijk verantwoordelijk voor het feitelijke besluit tot bekostiging. Hij baseert dit besluit op het advies van DUO over de belangstellingsmeting en het advies van de inspectie over de inhoud van het startdocument.
Op basis van het startdocument zal de inspectie een objectief en inhoudelijk oordeel geven over de vraag of de initiatiefnemers op termijn in staat zullen zijn om aan de deugdelijkheidseisen te voldoen.
Daarnaast omvat het startdocument onderdelen die vooral bedoeld zijn om de initiatiefnemers te wijzen op zeer uiteenlopende zaken die (praktisch) geregeld en uitgewerkt dienen te worden voordat een school van start kan gaan. Het gaat dan om zaken waarover al in een vroeg stadium nagedacht moet worden om uiteindelijk tot een succesvolle uitwerking van het onderwijs te komen, zoals bijvoorbeeld missie, visie, personeelsbeleid en de wensen ten aanzien van huisvesting. De wijze waarop men dit uitwerkt, is daarbij aan de initiatiefnemers.
Indien uit het startdocument blijkt dat één of meerdere van de elementen die niet zijn gebaseerd op de wettelijke deugdelijkheidseisen minder goed of grondig zijn uitgewerkt kan dit geen reden tot afwijzing van de aanvraag tot bekostiging zijn. Hiervoor kan de inspectie zich alleen baseren op de wettelijke deugdelijkheidseisen. Wel kan het voor de inspectie reden zijn snel na de start van de school een eerste kwaliteitsonderzoek te verrichten.

Deze leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre ik het model van richtingvrije planning zoals te vinden in de Lager onderwijswet van 1920 heb kunnen gebruiken bij het ontwikkelen van de voorliggende plannen. Zij wijzen daarbij op de figuur van een waarborgsom, waarmee maatschappelijk draagvlak en langduriger betrokkenheid van ouders geborgd kunnen worden.
Zoals ook de Onderwijsraad en de hoogleraren onderwijsrecht in hun adviezen aangeven, gaat de ruime interpretatie van artikel 23 van de Grondwet inderdaad terug op de oorspronkelijke bedoeling van de Grondwetgever. Ook in de Lager onderwijswet van 1920 wordt uitgegaan van een veel meer open richtingbegrip. Mijn plannen komen echter vooral voort uit de constatering dat het systeem, zoals het in de loop der jaren geworden is en heeft uitgewerkt, niet meer voldoet. Het voldoet niet meer aan de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen en het geeft ook niet meer voldoende ruimte aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Met het loslaten van het richtingbegrip wordt het mogelijk om een systeem in te richten dat niet meer uitgaat van religie als dominant ordeningsprincipe in de maatschappij. Daardoor doet het meer recht aan de belangstelling van ouders en biedt het meer daadwerkelijke ruimte voor nieuwe scholen.
Het vorige wetsvoorstel over dit onderwerp bevatte – net als destijds de Lager onderwijswet – een waarborgsom. Dit instrument heeft voordelen en nadelen. Het voordeel van de waarborgsom is dat het een extra waarborg biedt voor de mate waarin de initiatiefnemers overtuigd zijn van de kwaliteit van hun initiatief en de belangstelling die ouders ervoor hebben. Het nadeel van een waarborgsom is echter dat een startkapitaal vergt van initiatiefnemers. Daarom moet nog worden bezien of er in de nieuwe systematiek ook zal worden gewerkt met een waarborgsom.

De leden van de SGP-fractie geven aan dat zij vinden dat het huidige stelsel in belangrijke mate op slot is gezet door het aanmerkelijk verhogen van de stichtingsnormen. Zij vinden dat door deze maatregel van de overheid het scholenbestand in hoge mate is bevroren. Deze leden vragen waarom, ik niet veel meer prioriteit toeken aan het verlagen van de stichtingsnormen, mogelijk in combinatie met een nieuwe financieringsstelsel.
Ik deel de zorg van deze leden en stel in de brief daarom ook juist voor om de stichtingsnormen te verlagen in combinatie met een nieuw financieringsstelsel.

De leden van de SGP-fractie, de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie geven aan dat ze scenario drie ingrijpend vinden en vragen waarom er niet wordt gekozen voor een stapsgewijze invoering waarbij er bijvoorbeeld gewerkt wordt experimenten of aanvullende maatregelen.
Imandt, Bisschop en Klein geven in hun analyse van het gekozen beleidsscenario aan dat er alleen daadwerkelijke effecten te verwachten zijn op de ruimte voor nieuwe scholen wanneer de systematiek voor het starten van nieuwe scholen ingrijpend wordt gewijzigd.[35] Mede om die reden kies ik ervoor om een aantal belangrijke wijzigingen door te voeren. Door te kiezen voor een stapsgewijze invoering en de effecten goed te monitoren worden onnodige risico's voorkomen.

4. Keuze voor een scenario met meer ruimte voor nieuwe scholen

De leden van de SGP-fractie vragen of ik kan aangeven op basis van welke gegevens het aannemelijk is dat de verwachte winst en de risico's van het voorgestelde scenario opwegen tegen de huidige nadelen. Zij vragen mij

---

[35] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario».

om in dit verband in te gaan op het nader onderzoek van SEO Economisch Onderzoek waarin de vooronderstelling ter discussie wordt gesteld dat vernieuwing voornamelijk door schoolstichting moet gebeuren.[36] Verder vragen zij mij te reageren op het door de onderzoekers geconstateerde gegeven dat nieuwe scholen zich vaak binnen afzienbare termijn conformeren aan de gevestigde orde en dat bestaande scholen voortdurend in staat blijken te zijn allerlei vormen van vernieuwing te realiseren.
Het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (Bisschop en Imandt, 2015) geeft juist aan dat het in de huidige situatie voor nieuwe initiatiefnemers zo lastig is om een nieuwe school te starten, dat vernieuwing alleen maar kan plaatsvinden door bestaande scholen.[37] Het stimuleren van meer ruimte voor nieuwe scholen zal volgens het onderzoek de kansen op vernieuwing vergroten. Onderzoek van TIAS laat inderdaad zien dat nieuwe scholen soms juist traditioneler onderwijsconcepten hebben dan bestaande scholen.[38] Nieuwe scholen kiezen echter wel opnieuw hun onderwijsconcept, waardoor ze onafhankelijker staan ten opzichte van bij bestaande scholen ingesleten gewoonten.[39].

5. Eindbeeld: een startdocument en bewezen groei in de praktijk

De leden van de PvdA-fractie vragen welke consequenties de voorgestelde modernisering van artikel 23 van de Grondwet heeft voor het in verscherpte toezicht voor nieuw bekostigde scholen en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.
Het streven bij de vormgeving van het toezicht op nieuwe scholen is een balans te vinden tussen het stimuleren van nieuwe initiatieven en het snel en tijdig in kunnen grijpen daar waar de initiatieven weinig kansrijk blijken te zijn. Momenteel wordt in overleg met het onderwijsveld gewerkt aan de uitwerking van de beleidsvoornemens zoals die zijn geformuleerd in de brief van 2 juli 2015. Uitgangspunt daarbij is een verscherpt toezicht op nieuwe scholen. De uiteindelijke invulling van de startprocedure bepaalt of het nodig is bestaande wettelijke voorschriften verder in te vullen.

De leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie en de SGP-fractie vragen mij hoe ik het gegeven beoordeel dat zo'n startdocument altijd een papieren werkelijkheid weergeeft die in de praktijk wel eens anders kan uitpakken.
Ik wil met dit wetsvoorstel een balans vinden tussen het vooraf toetsen op kwaliteit en het stimuleren van het ontstaan van nieuwe initiatieven. Ik ben mij bewust van het feit dat de gewenste «werkelijkheid» zoals de initiatiefnemers van nieuwe scholen die beschrijven in het startdocument, zeker op het moment van indiening van een aanvraag tot bekostiging, nog slechts een voornemen betreft. Wel bevat het document gegevens die een signalerende functie hebben. Zoals eerder aangegeven zal bij de feitelijke beoordeling van de aanvraag worden gekeken naar de voorgenomen invulling van de deugdelijkheidseisen. Tegelijkertijd omvat het startdocument een aantal andere eisen die voor de toezichthouder onderdeel kunnen zijn van een risicoanalyse. Deze analyse kan aanleiding zijn de school kort na de start te bezoeken om te onderzoeken hoe deze voornemens uit het startdocument in de praktijk zijn vormgegeven. Indien bij een bezoek blijkt dat de school in de praktijk niet voldoet aan de

---

[36] Bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 53.
[37] P. Bisschop en M. Imandt (2015). *De (on)mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland. Een verkenning van de effecten van «richtingvrije planning»*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 53
[38] S. Waslander en E. Hooge (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijs. Voorstudie op basis van wetenschappelijke onderzoek.* Tilburg: TIAS. Bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 53
[39] Bronneman-Helmers en Waslander (2001). Deregulering en marktwerking. In: Onderwijsraad (2001). *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

wettelijke deugdelijkheidseisen, kan de school als zwak of zeer zwak worden beoordeeld.

De leden van de SP-fractie vragen aan welke maatregelen ik concreet denk als ik aangeef dat kwaliteitseisen van het grootste belang worden.
Anders dan in de huidige procedure zal binnen de nieuw te ontwerpen procedure de inspectie al in de fase voorafgaand aan de bekostiging beoordelen of het aannemelijk is dat de school zal voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. Dit oordeel zal een belangrijke basis zijn voor het eventuele besluit om een school te bekostigen.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten wat te doen met de schoolgebouwen, die bij het niet slagen van een school gesloten moeten worden. Zij vragen of dit dan niet een enorme kapitaalvernietiging is. De leden van de SGP-fractie vragen hoe ik mij er rekenschap van geeft dat frequenter wijzigingen in het scholenaanbod, welke wijziging in de financiering ook wordt aangebracht, voor gemeenten per definitie een extra belasting opleveren in de huisvestingsopgave. Daarnaast willen zij weten op welke wijze het risico van kapitaalvernietiging kan worden vermeden.
Een nieuwe school start lang niet altijd direct in een nieuw gebouw. Sterker, vaak wordt een oplossing gezocht die tijdelijk is (bijvoorbeeld medegebruik of huur) en die past bij de fase van groei en ontwikkeling. Natuurlijk zijn er ook in het geval van tijdelijke huisvesting kosten verbonden aan het inrichten van de lokalen, maar er hoeft zeker geen sprake te zijn van enorme kapitaalvernietiging.
Er zijn inderdaad altijd kosten verbonden aan wijzigingen in het scholenaanbod. Dat is overigens niet anders dan nu. Ook in het huidige stelsel verdwijnen er scholen, komen er scholen bij, en fluctueren leerlingenaantallen. Wanneer deze dynamiek toeneemt, is het zaak om hier op een slimme manier mee om te gaan en de kosten te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door goed gebruik te maken van bestaand vastgoed en door in de startfase van een school naar tijdelijke oplossingen te zoeken. De planning is om aan het eind van dit jaar helder te hebben op welke punten ik het stelsel van onderwijshuisvesting voor nieuwe scholen kan verbeteren. Ik ben hierover met de verschillende onderwijspartijen en met de VNG en gemeenten in gesprek.

Tevens willen deze leden weten of het de bedoeling is dat in alle gemeenten met eenzelfde aantal leerlingen een school gestart kan worden, ongeacht de bevolkingsdichtheid.
In het basisonderwijs bestaan er nu regionale verschillen in leerlingennormen op basis van de bevolkingsdichtheid. Bij het vaststellen van de nieuwe leerlingennormen voor het basisonderwijs wordt hiermee rekening gehouden. De precieze uitwerking wordt nog in overleg met het onderwijsveld bezien.

De leden van de SP-fractie vragen of het realistisch is dat een startdocument de waarborgen kan vervangen die momenteel bij de bekostiging van een nieuwe school gelden en hoe dit document zich verhoudt tot het huidige wettelijke kader inzake bekostiging van nieuwe scholen.
Op dit moment is de prognose op basis van de richting van de school het enige criterium waaraan een school moet voldoen. Met de invoering van een startdocument (waarin naast de deugdelijkheidseisen ook meting van de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen een belangrijke rol zal spelen) worden dan ook geen bestaande waarborgen losgelaten. Ook moet de school in het startdocument aantonen dat zij kan rekenen op belangstelling van ouders. Het startdocument en de beoordeling van de plannen aan de hand van de deugdelijkheidseisen, zijn juist een uitbreiding van de bestaande waarborgen.

De leden van de SGP fractie vragen in hoeverre de veronderstelde innovatie een hoeksteen vormt van deze plannen.
Zoals in de brief is aangegeven kunnen deze plannen ruimte geven voor vernieuwende onderwijsconcepten. Het gaat mij echter vooral om een scholenaanbod dat aansluit bij de belangstelling van ouders. Innovatie kan zowel plaatsvinden bij nieuwe toetreders met vernieuwende concepten, als ook bij veel bestaande scholen die aan de slag gaan met innovatieve onderwijsvormen en we zien daar ook al de goede voorbeelden van.

Ook willen de leden van de SGP-fractie weten of ik voornemens ben de bekostiging zodanig in te richten dat ook scholen met een meer klassiek onderwijsmodel kunnen rekenen op passende huisvesting en toereikende bekostiging.
Uitgangspunt in de bekostiging is voor mij dat er redelijkerwijs voldoende bekostiging voor kwalitatief goed onderwijs moet zijn. Ook binnen de trajecten gericht op de vereenvoudiging van de bekostiging is dit principe leidend. Dit geldt voor alle scholen, van welke denominatie of van welk onderwijsconcept dan ook.

De bovengenoemde leden vragen zich af in hoeverre deze plannen die zullen leiden tot meer dynamiek in het scholenveld voldoende aansluiten bij de belevingswereld van ouders en leerlingen, die vaak sterk hechten aan een stabiele en betrouwbare schoolomgeving. Zij willen weten of het mij een aantrekkelijke gedachte lijkt, zeker waar het basisonderwijs betreft, dat leerlingen vaker van school wisselen?
Landelijk zullen er inderdaad meer scholen worden gestart en zullen er meer leerlingen overstappen naar een andere school, omdat hun ouders van mening zijn dat die school beter is voor hun kinderen. Dit is ook de bedoeling. Ouders moeten de mogelijkheid hebben om te kiezen voor de beste school voor hun kind.
De keuze om wel of niet over te stappen naar een andere of een nieuwe school is altijd aan de ouder of de leerling. Voor ouders die al een bewuste keuze hebben gemaakt ligt het wellicht niet voor de hand dat zij hun kind over laten stappen naar een andere school. Andere ouders zullen hierin andere afwegingen maken. Zij zien wellicht dat hun kind niet gedijt op de school waar het nu zit, of komen in aanraking met een onderwijsconcept dat meer aansluit bij hun belevingswereld en nemen wel het besluit om over te stappen. Het feit dat een aantal leerlingen op die school wellicht wel over zal stappen naar een nieuwe school zal ook niet per se voor instabiliteit zorgen. Er zijn immers altijd schommelingen in het aantal leerlingen op een school vanwege verhuizingen en veranderende gezinssamenstellingen.

6. Proces: hoe gaan we hier komen?

De leden van de PvdA-fractie willen weten wat de moderne de interpretatie van artikel 23 betekent voor mogelijkheden voor de gemeenschap zelf om in krimpregio's een school in stand te houden? Daarnaast vragen zij zich af hoe de moderne interpretatie van artikel 23 zich verhoudt tot de gedachte van de vereniging van kleine scholen.
Mits aan de (nader uit te werken) voorwaarden voor de start van een nieuwe school is voldaan, staat het iedereen in de moderne interpretatie van artikel 23 vrij om een nieuwe school te stichten.

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen mij waarom ik deze vergaande maatregelen met verstrekkende gevolgen voor de scholen niet in de praktijk (bijvoorbeeld doormiddel van experimenten) wil toetsen voor ik overga tot een wetswijziging.

De Experimentenwet geeft voor wat betreft het voortgezet onderwijs geen ruimte voor experimenten bij de stichting van scholen. Voor wat betreft het primair onderwijs biedt de wet die ruimte wél, maar is van die optie na beraadslaging daarover in de Tweede Kamer afgezien.[40]

Verder vragen de leden van de CDA-fractie om een reactie op de rapporten van SEO economisch onderzoek en Oberon over de voorgenomen maatregelen.[41] Deze leden geven aan dat de onderzoekers volgens hen stellen dat het onzeker is dat de beoogde effecten gehaald zullen worden en dat deze onderzoeken wijzen op een aantal onbedoelde bijeffecten.
SEO en Oberon geven in hun rapport meer ruimte voor nieuwe scholen aan dat de balans in de gekozen maatregelen waarschijnlijk overwegend leidt tot de gewenste effecten: toenemende dynamiek in het onderwijsaanbod en mits juist uitgewerkt, verhoging van de kwaliteit en innovatie. Zij geven daarnaast een aantal aanbevelingen voor de nadere uitwerking van de maatregelen. De onderzoekers benadrukken dat het niet mogelijk is de consequenties van het gekozen scenario volledig te overzien. Er zijn vele actoren die invloed hebben op de uitkomst. Deze rapporten sterken mij dan ook in het voornemen om elke fase in het proces zorgvuldig te monitoren en om dan waar nodig bij te sturen.

Bovenstaande leden vragen een nadere toelichting op de effecten van deze plannen voor onderwijshuisvesting en de financiële gevolgen hiervan voor de bestaande scholen. Daarbij vragen zij ook aan mij om aan te geven of de budget neutrale invoering bij de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting in gevaar komt.
Wanneer de dynamiek in het scholenbestand toeneemt, is het zaak om op een slimme manier de kosten voor onderwijshuisvesting te beperken en om tegelijk nieuwe initiatieven een goed onderkomen te geven. Ik ben op dit moment nog in gesprek met zowel het onderwijsveld als met de VNG en gemeenten over hoe we dit het beste kunnen doen. De planning is om aan het eind van dit jaar helder te hebben op welke punten het stelsel van onderwijshuisvesting voor nieuwe scholen kan worden verbeterd. Of een vorm van doordecentralisatie daarvan onderdeel uitmaakt, is nu nog niet te zeggen. Dat is afhankelijk van de voor- en nadelen hiervan en de wensen van de betrokken partijen.

De CDA-fractieleden vragen mij wat scenario 3 betekent in het licht van leerlingdaling waarbij zij nu zien dat er meer scholen omvallen dan erbij komen. Zij vragen zich dan ook af of deze ontwikkeling niet wordt versneld als er te makkelijk nieuwe scholen gesticht kunnen worden, die leerlingen van bestaande scholen naar zich toe trekken en door verdergaande krimp acuut in de problemen komen. Ook de leden van de VVD-fractie vragen of ik kan toelichten hoe gewaarborgd wordt dat in krimpregio's, waar samenwerking van groot belang is, dit initiatief niet tot meer spanning leidt, wat de onderwijskwaliteit in een hele regio kan schaden.
Het is niet zomaar mogelijk om een nieuwe school te starten. En dat wordt het ook niet in het systeem dat ik voorstel. Het vraagt van de initiatiefnemers veel motivatie, energie, inzet, tijd en werk om een school met alles wat daar bij hoort draaiend te krijgen. Er hoeft dus niet vanuit gegaan te worden dat er te makkelijk overal nieuwe scholen verrijzen. Waarschijnlijk zullen de meeste initiatieven tot het stichten van een nieuwe school genomen worden in (stedelijke) gebieden met een hoge leerlingdichtheid en een groeiend aantal leerlingen. Dit blijkt ook uit de

[40] Debat over Innovatieve Experimenteerruimte Onderwijs van 12 april 2012. Handelingen TK 2011–2012, 76
[41] Zie bijlagen bij Kamerstuk 31 135, nr. 53.

ervaringen met het systeem van Friskolar in Zweden. Nieuwe aanbieders hebben immers meer kansen in gebieden met meer potentiële leerlingen. Maar ook in gebieden waar het aantal leerlingen sterk daalt, moet er ruimte zijn voor nieuwe schoolsoorten en nieuwe onderwijsconcepten. Dit komt de evenwichtige spreiding van gevarieerd onderwijs, dat aansluit bij de wensen van ouders, ten goede. Bovendien versterkt dit de vitaliteit en de aantrekkelijkheid van de regio.
De leerlingendaling vraagt van schoolbesturen en andere belanghebbenden om een gezamenlijke visie op het onderwijsaanbod in de komende jaren. Dit betreft niet alleen de vraag welke scholen moeten sluiten of fuseren, maar ook welke nieuwe onderwijsconcepten en schoolsoorten in de regio gewenst zijn en waar welke scholen worden gebouwd. De introductie van een nieuwe school kan gevolgen hebben voor bestaande scholen in de omgeving. Meer ruimte en meer dynamiek betekent dat er meer scholen gesticht én gesloten zullen worden. De komst van een nieuwe school kan ertoe leiden dat ouders van een bestaande school besluiten om hun kinderen bij de nieuwe school in te schrijven. Maar ook dat bestaande scholen worden geprikkeld tot kwaliteitsverbetering.
Het borgen van een kwalitatief goed, bereikbaar en gevarieerd onderwijsaanbod vraagt samenwerking tussen alle partijen. Als zich een nieuw initiatief aandient, is samenwerking zo mogelijk nog belangrijker. Het anticiperen op de leerlingendaling gaat niet alleen om gezamenlijke visievorming op het sluiten en fuseren van scholen in de regio, maar vooral ook over het gezamenlijk benutten van kansen voor vernieuwend onderwijs. Het uiteindelijke doel, juist ook in krimpgebieden, is een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van ouders. Het introduceren van meer dynamiek en innovatie in het stelsel biedt ook kansen voor het toekomstige onderwijsaanbod in gebieden met leerlingendaling. De sector staat hiermee voor een grote uitdaging. Ik wil hiervoor graag de juiste randvoorwaarden scheppen.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of er niet gekeken moet worden naar samenwerking en het makkelijker maken van fusie. In dit kader vragen de voornoemde leden nogmaals aandacht voor het afschaffen van de fusietoets in het primair onderwijs. De leden van de D66-fractie vragen eveneens of het aangekondigde wetsvoorstel ook kijkt naar meer ruimte voor samenvoeging en/of samenwerking tussen scholen van verschillende richtingen of visies, of de mogelijkheden van bestaande scholen om de richting of visie aan te passen.
Door de afschaffing van het richtingbegrip wordt het ook voor bestaande scholen gemakkelijker hun richting aan te passen, mits zij daarvoor instemming hebben van de medezeggenschapsraad. De overheid is daar dan immers geen partij meer in.
Binnen het aangekondigde wetsvoorstel zijn geen aanvullende maatregelen voorzien voor scholen die willen samenwerken of fuseren. Voor scholen die fuseren bestaat nu al – zowel in het basisonderwijs als voortgezet onderwijs – een compensatie voor het bekostigingsverlies dat optreedt als ze gezamenlijk verdergaan. Ten aanzien van de fusietoets verwijs ik u naar de reactie op de evaluatie van de Wet Fusietoets, die ik binnenkort naar uw Kamer zal sturen.

7. Andere wettelijke aspecten waarin richting een rol speelt

De leden van de VVD-fractie illen weten of is overwogen om de geschetste opties voor leerlingenvervoer te combineren.
De in de brief genoemde opties geven de bandbreedte aan van de mogelijke oplossingen. Uiteraard is het ook mogelijk om uiteindelijk te kiezen voor een combinatie van twee of meer van deze opties. Wanneer

het richtingenbegrip wordt losgelaten, zal ook voor het leerlingenvervoer gekozen worden voor een variant waarin richting geen rol meer speelt.

Bovengenoemde leden geven aan dat zij gelezen hebben dat ik het principe «laatste school van een richting» los wil laten. Zij vragen of is overwogen om wel maatregelen te treffen die de «laatste school» in stand houden zonder specifiek oog voor de denominatie.
Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor een dekkend en bereikbaar onderwijsaanbod. De overheid heeft daarbij een speciale verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs. Het zal dus nooit zo zijn dat een leerling geen toegang heeft tot onderwijs op een redelijke afstand. Hierbij zal inderdaad niet worden gekeken naar de denominatie van de school.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke waarborgen ik zie bij de door mij voorgestelde moderne interpretatie van artikel 23 om te voorkómen dat onder het mom van het vervallen van alle richtingen al het openbaar onderwijs wordt overgeleverd aan de confessionele zuilen. De leden van de SP-fractie vragen zij zich af hoe deze plannen zich verhouden tot de grondwettelijke garantie dat er «in een genoegzaam aantal scholen» openbaar onderwijs moet worden aangeboden.
Daar waar ouders openbaar onderwijs wensen, zal er met deze plannen ook meer ruimte komen voor het starten van openbare scholen. Daarnaast heeft de overheid blijkens de Grondwet een bijzondere verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs, de zogenoemde garantiefunctie. Deze garandeert de beschikbaarheid van openbaar onderwijs op een genoegzaam aantal scholen. De grondwettelijke verwijzing naar «een genoegzaam aantal scholen» betekent ook nu niet dat er in iedere plaats een school voor openbaar onderwijs moet zijn. Een genoegzaam aantal scholen betekent vooral dat wanneer er belangstelling is voor openbaar onderwijs, er een mogelijkheid moet zijn om ook scholen voor openbaar onderwijs te starten. Wanneer er geen belangstelling is voor openbaar onderwijs, hoeft er ook geen openbaar onderwijs te worden aangeboden. Dat is ook nu in een aantal regio's het geval. De huidige prognosesystematiek zorgt ervoor dat het in een aantal gevallen in deze regio's lastig is om nieuwe openbare scholen te starten ook al is er belangstelling voor een openbare school.

De leden van de CDA-fractie vragen welke consequenties het loslaten van het richtingbegrip heeft voor andere wettelijke bepalingen waarin het richtingbegrip een rol speelt, zoals de laatste school van een richting. De leden van de SP-fractie vragen zich af of het risico gaat bestaan dat er geen openbaar onderwijs meer wordt aangeboden in een regio wanneer scholen niet mee in stand kunnen worden gehouden als «laatste school van een richting.
Het richtingbegrip komt voor op verschillende plaatsen van de onderwijswetgeving. Per wettelijke bepaling zal ik bezien in hoeverre het richtingbegrip nog een meerwaarde heeft in een stelsel waarin richting geen rol meer speelt. In de brief van 2 juli over dit onderwerp heb ik al aangegeven dat ik van plan ben om de uitzonderingsbepaling voor de laatste school van een richting uit de wet te halen met een ruime overgangsregeling.[42] De precieze gevolgen voor deze en de andere bepalingen waarbij richting een rol speelt, werk ik nog nader uit. Dit zal grotendeels in samenspraak met de betrokken onderwijspartijen gebeuren.

Ook willen de leden van de CDA-fractie weten waarom ik in mijn brief niet kies voor een permanente uitzonderingssituatie voor scholen die nu een beroep doen op «de laatste school van de richting». De leden van de

[42] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 15.

SGP-fractie vragen of ik bij de ontwikkeling van deze plannen wil onderzoeken of het mogelijk is het regime voor de bestaande laatste scholen van een richting te continueren, zodat deze scholen kunnen blijven bestaan zolang zij aan de huidige eisen voldoen.
Straks is richting niet meer bepalend voor het bekostigen van een school. Elke school wordt dan gelijk behandeld, ongeacht de grondslag van de school. Het is dan vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet houdbaar dat sommige scholen open mogen blijven onder de opheffingsnorm, terwijl de school ernaast wel moet voldoen aan diezelfde opheffingnorm.

De CDA-fractieleden vragen hoe ik denk over de 10/6 regeling waarbij besturen de mogelijkheid hebben om leerlingen te middelen en daarbij boven de opheffingsnorm te blijven. Van bovenstaande regeling maken ook veel «laatste scholen van een richting» gebruik. Voornoemde leden vragen een reactie op de suggestie uit het rapport van SEO en Oberon om ook deze uitzonderingsbepaling ter discussie te stellen.
In het basisonderwijs is het inderdaad mogelijk voor een schoolbestuur om de leerlingenaantallen van alle scholen te middelen en daarmee een school in stand te houden die onder de opheffingsnorm valt. Er moet nog worden bezien hoe er binnen de voorgestelde systematiek zal worden omgegaan met deze mogelijkheid.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik het gevaar zie dat bij het loslaten van het richtingbegrip nog meer ouders zullen kiezen voor een verder weg gelegen school en daarmee de vraag naar leerlingenvervoer zal stijgen. Zij vragen of ik niet bang ben dat hiermee de financiering van het leerlingenvervoer dusdanig onder druk komt te staan dat ouders steeds meer zelf moeten bijdragen.
Wanneer de huidige regeling voor het leerlingenvervoer blijft gehandhaafd, is deze kans inderdaad aanwezig. In de brief staan daarom ook voorstellen voor varianten om deze regelgeving aan te passen waarin het richtingbegrip geen rol speelt. In dat geval komt een leerling bijvoorbeeld alleen in aanmerking voor leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde (bijzondere) school, ongeacht de richting of grondslag van deze school of de dichtstbijzijnde openbare school. Indien leerlingen alleen nog in aanmerking komen voor vervoer naar de dichtstbijzijnde school neemt de druk op de financiering niet toe, zelfs wanneer ouders voor verder weg gelegen scholen kiezen.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen mij om een laatste stand van zaken over het idee om samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid van het leerlingenvervoer over te laten nemen van de gemeenten. Zij vragen tevens hoe de samenwerkingsverbanden hier tegenover staan.
Gezien de druk op de samenwerkingsverbanden bij de implementatie van passend onderwijs is deze optie nog niet verder onderzocht. Tevens is er geen aanleiding te veronderstellen dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs momenteel perspectief zien in het overnemen van de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer.
De risico's bij overheveling die Sardes in zijn rapport uit 2012 noemde blijven nog steeds staan.[43] Wanneer gekozen zou worden voor deze optie is een zorgvuldige invoering noodzakelijk. Overigens staat deze discussie los van het vraagstuk hoe bij het loslaten van het richtingbegrip moet worden omgegaan met het huidige denominatieve leerlingenvervoer.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer ik verwacht dat er wel stappen kunnen worden genomen op het gebied van leerlingenvervoer.

[43] Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 93

Zij zijn van mening dat herzien van deze regels zal leiden toto meer mogelijkheden om het budget voor leerlingenvervoer passend in te zetten.
Ik heb eerder aangegeven dat ik stappen wil zetten op het gebied van leerlingenvervoer, wanneer helder is hoe de gevolgen van de leerlingdaling in het scholenveld neerdalen. De plannen voor meer ruimte voor nieuwe scholen leiden ertoe dat de wettelijke regeling in ieder geval zal moeten worden herzien wanneer ik het aangekondigde wetsvoorstel naar de Kamer stuur. Wanneer de richting van een school voor de overheid geen doorslaggevend criterium is, ligt het immers in de rede dat ook het leerlingenvervoer op een andere wijze moet worden vormgegeven. Overigens kan en moet het budget voor het leerlingenvervoer ook nu passend worden ingezet.

Ook willen deze leden graag weten wanneer ik verwacht dat de verschillende wetsvoorstellen en uitwerkingen naar de Kamer worden gestuurd.
De regering streeft ernaar om in het najaar van 2016 een wetsvoorstel aan uw Kamer te sturen waarin in ieder geval de benodigde wijzigingen uitgewerkt zijn om het starten van scholen niet langer afhankelijk te maken van het richtingbegrip. Daarnaast richt dit wetsvoorstel zich op wijziging van de manier waarop de belangstelling voor een nieuwe school wordt bepaald en betere kwaliteitsborging vooraf. Om het wetsvoorstel in het najaar van 2016 aan uw Kamer te sturen, moet het al eind 2015 gereed zijn voor openbare internetconsultatie. Daarna zal het nog voor advies worden voorgelegd aan de Onderwijsraad en de Raad van State. Gezien de verschillende adviestermijnen is het niet haalbaar om het voorstel eerder aan uw Kamer te sturen.
Om nieuwe toetreders meer ruimte te bieden zijn echter niet alleen wijzigingen nodig die rechtstreeks betrekking hebben op de systematiek voor het starten van nieuwe scholen, maar ook op het terrein van de bekostiging en van de manier waarop nieuwe scholen van huisvesting worden voorzien. Deze onderdelen hangen nauw met elkaar samen. Het is dus noodzakelijk om bij de uitwerking voortdurend het integrale eindbeeld voor ogen te blijven houden. De planning is om aan het eind van dit jaar helder te hebben op welke punten ik het stelsel van onderwijshuisvesting voor nieuwe scholen kan verbeteren. Dat zal zijn weerslag krijgen in een plan van aanpak, dat ik met uw Kamer zal delen. Deze plannen zullen uiterlijk in 2018 in de vorm van een wetsvoorstel aan u worden voorgelegd. Daarnaast ontvangt uw Kamer in 2016 een voorstel ten aanzien van de bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs. Een voorstel voor aanpassing van de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs zal uiterlijk in het najaar van 2018 gereed zijn. Deze twee wetsvoorstellen zullen het mogelijk maken om ook de stichtings- en opheffingsnormen te verlagen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom ik de uitzondering voor de «laatste school van de richting» schrap, terwijl deze bepaling ook kan blijven bestaan als het richtingbegrip wordt verruimd? Ook vragen zij of ik erken dat veel scholen met een prima onderwijskwaliteit en een sterke identiteit zullen verdwijnen wanneer deze uitzondering wordt geschrapt. Verder vragen zij of ik erken dat de keuzevrijheid van ouders en de pluriformiteit van het onderwijsaanbod in de regio juist zullen verslechteren door het schrappen van deze bepaling?
Het concept van de laatste school van een richting past alleen binnen een onderwijsstelsel waarbij richting van een school de bepalende reden is om een school wel of niet te bekostigen. Wanneer er niet meer naar de richting van een school wordt gekeken, dan ligt het niet voor de hand om deze mogelijkheid in stand te houden. Elke school heeft straks zijn eigen unieke richting, dus scholen kunnen dan niet meer de laatste school van een richting zijn. Anders zou iedere school de laatste school van een

richting zijn. Dit betekent niet dat elke school die nu in stand wordt gehouden als «laatste school van de richting» zal moeten sluiten. Er komt een redelijke overgangstermijn waarmee de schoolbesturen zich hierop kunnen voorbereiden. Zij kunnen de school samenvoegen met een andere school of een samenwerking aangaan met een ander bestuur. Daarnaast zorgt het verlagen van de minimum leerlingennorm ervoor dat een deel van deze scholen boven de opheffingsnorm komt. De pluriformiteit van het onderwijsaanbod in de regio zal daarom ook niet per se verslechteren vanwege het schrappen van deze bepaling. Tenslotte kunnen de extra mogelijkheden voor nieuwe scholen er ook juist voor zorgen dat de pluriformiteit van het onderwijsaanbod wordt vergroot.